

**Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg**
University of Applied Sciences

Auf dem Weg zur Inklusion in Schulen – Der Rechtsanspruch in seinen Herausforderungen

Bachelorarbeit

**Im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst
- Public Management -**

vorgelegt von
Mareike Mann

Studienjahr 2014/2015

Erstgutachter: Prof. Dr. Gerald Sander
Zweitgutachter: Dipl.-Verwaltungswirtin (FH) Alexandra Schmidt

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis.....	IV
Anlagenverzeichnis	IV
1 Einleitung.....	1
2 Inklusion.....	2
3 Rechtlicher Rahmen und Anspruch auf inklusive Bildung.....	4
3.1 Art. 24 BRK – Recht auf Bildung	4
3.1.1 Völkerrechtliche Verbindlichkeit.....	7
3.1.2 Innerstaatliche Wirkung	9
3.1.3 Unmittelbare Anwendbarkeit und subjektives Recht.....	14
3.1.4 Ergebnis	19
3.2 Art. 5 BRK – allgemeines Diskriminierungsverbot.....	23
3.3 Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG – Benachteiligungsverbot	24
3.4 Landesgesetz im Schulbereich	33
4 Herausforderungen durch den Rechtsanspruch	37
4.1 Personelle Ressourcen	37
4.2 Schulbau und Ausstattung	42
5 Finanzierung	46
6 Fazit und Ausblick.....	51
Literaturverzeichnis	V
Erklärung zur Bachelorarbeit	XI

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BRK	Behindertenrechtskonvention
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	etcetera
FAG	Finanzausgleichgesetz
GG	Grundgesetz
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
lat.	inclusio
LBO	Landesbauordnung
lit.	littera (lat. Buchstabe)
LV	Landesverfassung
Nr.	Nummer
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
S.	Satz / Seite
SBBZ	Sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum
SchG BW	Schulgesetz Baden-Württemberg
SGB	Sozialgesetzbuch
u.a.	unter anderem
UN	United Nations
VGH	Verwaltungsgerichtshof
WÜV	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
z.B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Integration - Inklusion	2
--	---

Anlagenverzeichnis

Die Anlagen befinden sich auf der CD im Ordner Anlagen.

- Anlage 1:** Kultusministerium: Empfehlungen des Expertenrats „Schulische Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen“ (18.02.2010).
- Anlage 2:** Gesprächsprotokoll vom 19.06.2014 mit Frau Schmidt.
- Anlage 3:** Kultusministerium: Entwurf für einen Endbericht zum Schulversuch (01.07.2013).
- Anlage 4:** Städtetag Baden-Württemberg: Städtetagsstellungnahme zum Endbericht für den Schulversuch „Schulische Bildung junger Menschen mit Behinderung“ (14.10.2013).
- Anlage 5:** Städtetag Baden-Württemberg: Inklusive Bildungsangebote in Baden-Württemberg/Bewertung der Eckpunkte des KM zur Änderung des Schulgesetzes (24.06.2014).
- Anlage 6:** Städtetag Baden-Württemberg: Entwurf für eine Inklusionsfinanzierung (10.05.2013).
- Anlage 7:** Spiegel-Online-Artikel „Streit um Inklusion“ (12.02.2013)
<http://www.spiegel.de/schulspiegel/inklusion-nrw-streitet-um-integration-behinderter-kinder-a-952634.html>
- Anlage 8:** Städtetag Baden-Württemberg: Rundschreiben zur Pressekonferenz des Kultusministeriums zum Schuljahresbeginn 2013/2014 (04.09.2013).

1 Einleitung

“...States Parties shall ensure an inclusive education system at all levels and life long learning...” Dieses Zitat aus der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK),¹ die am 26. März 2009 für Deutschland in Kraft getreten ist, verdeutlicht die Brisanz des Themas Inklusion.

„Inklusion“ ist in aller Munde. Zeitungsartikel, Fernsehsendungen und Diskussionsrunden beschäftigen sich damit. Der inzwischen bundesweit bekannte Fall des Schülers Henri aus Walldorf, einem Grundschüler mit Down-Syndrom, dessen Eltern eine Beschulung in einem Gymnasium wünschen, zeigt die Aktualität des Themas. Kann ein Anspruch auf gemeinsamen Unterricht in Regelschulen geltend gemacht werden? Auf welcher Grundlage könnte dies möglich sein? Nicht nur der Fall Henri wirft viele Fragen nach Anspruchsgrundlagen auf, auch Kommunen als Schulträger sehen sich Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung gegenüber. Diese Bachelorarbeit möchte sich insbesondere mit der kommunalen Perspektive der Inklusion an Schulen in Baden-Württemberg beschäftigen.

Nach einer kurzen Begriffserklärung wird die Frage nach einem Rechtsanspruch auf Inklusion beleuchtet. Für alle Beteiligten – Eltern, Schulverwaltung und Schulträger – ist der Anspruch eines behinderten Kindes auf einen Besuch einer allgemeinen Schule ein wesentliches Thema, da daraus entsprechende Umsetzungsmaßnahmen resultieren. Besonders relevante Rechtsgrundlagen für einen potentiellen Anspruch sind Art. 24 BRK – dem Recht auf Bildung – und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG sowie das jetzige Schulgesetz des Landes Baden-Württemberg (SchG BW). Im weiteren Verlauf werden die Herausforderungen und etwaige Lösungsmöglichkeiten im personellen und baulichen Bereich für kommunale Schulträger aufgezeigt, welche sich bei einem rechtsgültigen

¹ Vgl. BGBl. 2008, Teil II, Nr.35, S.1419ff.

Rechtsanspruch stellen werden. Die Bachelorarbeit wird mit einem kleinen Einblick in die finanzielle Problematik in Baden-Württemberg abgeschlossen.

2 Inklusion

Der Begriff Inklusion² (lat. inclusio, d.h. Einschließung, Einbeziehung) wird oft in Zusammenhang mit Integration erwähnt. Insbesondere im Bildungssektor herrscht Unklarheit, inwiefern ein Unterschied zwischen Integration und Inklusion besteht. Verstärkt wird dies durch die unterschiedlichen

Übersetzungen der BRK. Der englische Originaltext der BRK

verwendet den Begriff „inclusive education“ in Art. 24 BRK - Recht auf Bildung. Die offizielle deutsche Übersetzung entschied sich allerdings für „integrativ“. „Inclusive education“ richtet den Fokus auf die zu schaffenden Rahmenbedingungen und strebt die Zielsetzung eines inklusiven Bildungssystems an. In Deutschland gab es schon seit 1970 die Integrationspädagogik, die einen gemeinsamen Unterricht von behinderten und nichtbehinderten Schülern einführte, weshalb es für Deutschland wohl näher lag, den Begriff „integrativ“ zu verwenden.

Den zentralen Unterschied zeigt die Abbildung: Integration sieht die Behinderten als Gruppe für sich innerhalb der Gesellschaft mit gewissen Berührungspunkten zu der Umgebung – Inklusion dagegen fügt die

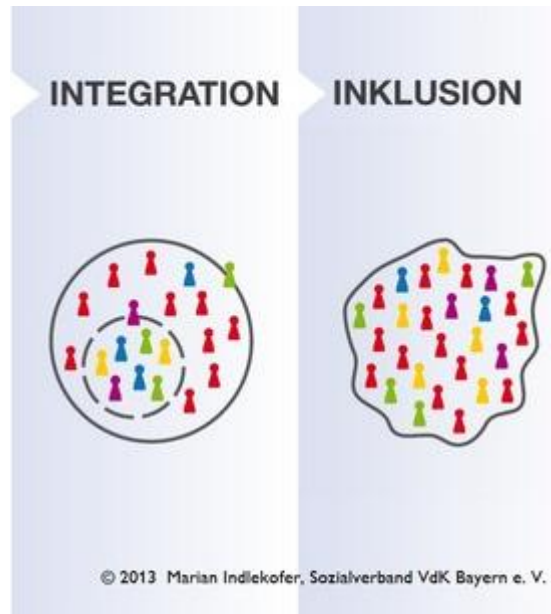


Abbildung 1: Integration - Inklusion

² Vgl. Klemm/Preuss-Lausitz, 2011, S.29ff.

Behinderten als Individuen völlig in das gesellschaftliche System ein.³ Der Begriff der Integration ist gleichzusetzen mit der Eingliederung von benachteiligten Menschen in die Gesellschaft. Bezogen auf den Bildungsbereich müssen sich behinderte Kinder nach dem Integrationsleitbild jedoch an die bestehenden Rahmenbedingungen in der Schule anpassen. Bei Inklusion gestaltet sich das genau umgekehrt: Die Schulen müssen die Voraussetzungen schaffen, dass behinderte Schüler nach ihren individuellen Bedürfnissen gefördert werden können. Inklusion sieht somit die Perspektive vom Kind aus. Was Inklusion im Bildungsbereich in der Praxis bedeutet, wird unterschiedlich ausgelegt. Manche Vertreter werten eine reine Beschäftigungstherapie der behinderten Schüler bereits als Inklusion, andere sind der Auffassung, dass nur ein wirklich gemeinsames Lernen diesen Anforderungen entspricht.⁴

Inklusion ist weitreichender als Integration: Es ist ein gesellschaftlicher Anspruch, die Umgebung so zu gestalten, dass die unterschiedlichsten Benachteiligungen von Menschen jeder Art abgebaut werden können. Unter Inklusion versteht man das Akzeptieren von Unterschiedlichkeiten und das gegenseitige Anerkennen, sodass Vorurteile keinen Raum finden. Diese generelle Akzeptanz zeigt, dass man Inklusion nicht nur auf den Bildungsbereich und behinderte Menschen reduzieren kann, sondern ganzheitlich betrachten muss.⁵

Zielsetzung von Inklusion⁶ ist der Abbau von Diskriminierung und die Befähigung der Gesellschaft in ihrer Pluralität Stärken zu erkennen und Solidarität und Zusammenhalt zu zeigen. Im Schulbereich bedeutet dies

³ Vgl. Abbildung (aus): Indlekofer, 2013, http://www.vdk.de/bayern/pages/angebote/familie_und_jugend/26741/inklusion_und_integrati on [13.06.2014].

⁴ Vgl. Landtag Baden-Württemberg, Drucksache 14/4653, S. 58.

⁵ Vgl. Flieger/Schönwiese, 2011, S.30.

⁶ Vgl. Preuss-Lausitz, 2011, S.143f.

einen verbesserten Zugang zu den Bildungsmöglichkeiten, chancengleiche Abschlüsse und individuelle Entwicklungspotenziale.

Im Folgenden wird der Begriff inklusiv/Inklusion verwendet, auch wenn die deutsche Übersetzung „integrativ“ heißt. Denn gemäß Art. 50 BRK ist der deutsche Wortlaut nicht verbindlich. Maßgeblich ist die englische Übersetzung „inclusive“ und damit für die juristische Auslegung der BRK anzuwenden. Ein weiteres Argument für die Verwendung des Begriffs Inklusion ist die Intention der BRK. Bei Auslegung der BRK nach historischen, grammatikalischen, systematischen und teleologischen Gesichtspunkten wird deutlich, dass ein inklusives Bildungssystem gewollt ist. Inklusion gilt nicht nur für die Primarstufe, sondern auch für die Sekundarschulebene.⁷ Sonderschule stellt die Ausnahme dar, wird aber als paralleles Angebot nicht grundsätzlich verboten. Während der Entwurfsfassung der BRK war sogar ein Wahlrecht zwischen allgemeiner Schule und Förderschule angedacht. Aus Gründen der Finanzierbarkeit scheint es aber auf langfristige Sicht nicht geboten, ein Parallelsystem von neun verschiedenen Förderschwerpunkten aufrechtzuerhalten.⁸ Deshalb wurde dieses Wahlrecht in der Originalfassung nicht mehr verankert.

3 Rechtlicher Rahmen und Anspruch auf inklusive Bildung

3.1 Art. 24 BRK – Recht auf Bildung

Generell sind bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, wozu auch das Recht auf Bildung gemäß Art. 24 BRK zählt, folgende Verpflichtungen zu unterscheiden:⁹

⁷ Vgl. Poscher/Langer/Rux, 2008, S.22-25.

⁸ Vgl. Faber/Roth, 2010, S.1197.

⁹ Vgl. Krajewski, 2010, S.20; Latham/Watkins, 2009, S.15; Trenk-Hinterberger, 2013, S.6ff.

- duty to respect:

Die Verpflichtung „duty to respect“ enthält die Achtung gewisser Pflichten. Darunter wird die Unterlassung von benachteiligenden Maßnahmen für den Einzelnen verstanden. Im Bildungskontext könnte dies ein Unterlassen einer Sonderschulzuweisung sein, gegen die der Betroffene einen Abwehranspruch hat.

- duty to protect:

Die Schutzverpflichtungen, auch „duty to protect“ genannt, beinhalten die Verpflichtung des Staates, den Einzelnen gegen Eingriffe Dritter (Private) zu beschützen.

- duty to fulfill:

Die Leistungsverpflichtungen „duty to fulfill“ verpflichten den Staat zur Ergreifung von Maßnahmen, um das Menschenrecht zu verwirklichen. So sind beispielsweise nach Art. 24 BRK angemessene Vorkehrungen bereitzustellen.

Das klassische Recht auf Bildung ist als Menschenrecht in Art. 24 Abs. 1 S. 1 BRK verankert. Es orientiert sich an Art. 13 Sozialpakt¹⁰, sodass man Art. 13 Sozialpakt bei der Interpretation des Rechts auf Bildung nicht außer Acht lassen kann.¹¹ Vergleicht man Art. 13 Sozialpakt mit Art. 24 BRK, so stellt man fest, dass die Vertragsstaaten nun nicht nur von „Übereinstimmung“, sondern von „Gewährleistung“ sprechen. Die bildungsrelevanten Verpflichtungen werden „anerkannt“ und nun auch „sichergestellt“. Der Allgemeine Kommentar Nr.13 zum Sozialpakt spezifiziert diskriminierungsfreie Bildung mit dem „4-A-Scheme“. Bildung muss verfügbar (Availability), zugänglich (Accessibility), angemessen

¹⁰ Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) wurde 1966 verabschiedet. Der Sozialpakt stellt eine wichtige Grundlage für Menschenrechte dar.

¹¹ Vgl. Krajewski/Bernhard, 2012, S.165.

(Acceptability) und anpassungsfähig (Adaptability) sein.¹² Diese Attribute gelten selbstverständlich auch für Art. 24 BRK, konkret für die Situation von Behinderten.¹³

Art. 24 Abs. 2 BRK konkretisiert das Menschenrecht auf Bildung, welches für die Gewährleistung der *Verfügbarkeit* zielfifferent und wohnortnah ausgestaltet sein muss. Art. 24 Abs. 2 lit. b BRK deutet auf einen möglichen Individualanspruch behinderter Schüler auf inklusiven Unterricht hin. Ein behinderter Schüler dürfte dann unentgeltlich Grundschulen und weiterführende Schulen besuchen.

Art. 24 Abs. 2 lit. c und d BRK sprechen von angemessenen Vorkehrungen, die ein Staat für ein inklusives Bildungssystem treffen muss, um die *Zugänglichkeit* zu schaffen. Erst durch den Anspruch auf Schaffung angemessener Vorkehrungen wird dem Zulassungsanspruch wirklich Bedeutung verliehen. Angemessene Vorkehrungen sind nach Art. 2 BRK „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen“. Die Belastung könnte aus unverhältnismäßigen finanziellen, personellen oder persönlichen Gründen entstehen,¹⁴ wofür die Schulbehörde die Beweislast trägt.

Die individuellen Unterstützungsleistungen aus Art. 24 Abs. 2 lit. d BRK werden in Art. 24 Abs. 3 BRK insbesondere für Gehörlose und Blinde erläutert. Für einen zielfifferenten Unterricht ist die Qualifizierung und Fortbildung der Lehrer gemäß Art. 24 Abs. 4 BRK erforderlich. Diese Maßnahmen sind Beispiele für die Schaffung angemessener Vorkehrungen, wodurch *Angemessenheit und Anpassungsfähigkeit* im Bildungssystem hergestellt wird. Auch die Anpassungen der Gesetze sowie Informationskampagnen zur Bewusstseinsbildung und das

¹² Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2005, S.265f.

¹³ Vgl. Riedel, 2010, S.16f.

¹⁴ Vgl. Latham/Watkins, 2009, S.17.

Bereitstellen von staatlichen Dienstleitungen (wie Schulbegleiter) sind Teil der angemessenen Vorkehrungen.

Ein Anspruch auf Zulassung zu einer Regelschule, die jedoch nicht auf inklusiven Unterricht vorbereitet ist, entspricht – wie erläutert – nicht dem Inklusionsgedanken der BRK. Aufgrund dieses engen Bedingungszusammenhangs wird in dieser Ausarbeitung der Gesamtanspruch auf inklusiven Unterricht als Ganzes geprüft, obwohl man ihn in zwei Teilansprüche gliedern könnte: Erstens, den Zulassungsanspruch zur allgemeinen Schule und zweitens, den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen in der Regelschule.

Bevor inhaltlich näher auf einen Rechtsanspruch eingegangen wird, muss geprüft werden, ob die BRK völkerrechtlich verbindlich (siehe 3.1.1) und innerstaatlich geltend (siehe 3.1.2) geworden ist. Zudem müssten die Ansprüche unmittelbar anwendbar sein sowie ein subjektives Recht vermitteln (siehe 3.1.3).

3.1.1 Völkerrechtliche Verbindlichkeit

Am 19. Dezember 2001 wurde ein Ad-Hoc Ausschuss beauftragt, eine erste Sammlung von Vorschlägen für eine umfassende und integrale internationale Konvention zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Menschenwürde von Personen mit Behinderungen zu beginnen. Verabschiedet wurde der BRK-Entwurf am 25. August 2006 nach acht Sitzungen des Ad-Hoc-Ausschusses. Die Verabschiedung der „Konvention zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen“ durch die Vereinten Nationen (UN-Generalversammlung) erfolgte daraufhin am 13. Dezember 2006. Nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge ist für die völkerrechtliche Verbindlichkeit für Deutschland die Unterzeichnung oder Ratifikation erforderlich. Die BRK setzt sowohl die Unterzeichnung nach Art. 42 BRK als auch die Ratifikation nach Art. 43 BRK voraus. Deutschland unterzeichnete die BRK am 30. März 2007. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Bund die Verbandskompetenz für die

Unterzeichnung hatte. Nach Art. 32 Abs. 1 GG stehen dem Bund „die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten“ zu. Die Bundesländer könnten aber auch tätig werden, da sie nach Art. 32 Abs. 3 GG „mit Zustimmung der Bundesregierung Verträge mit auswärtigen Staaten abschließen können“. Voraussetzung ist allerdings, dass ihnen die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Dies ist im Fall des Bildungsbereichs nach Art. 70 GG erfüllt. Die BRK wurde jedoch vom Bund unterzeichnet. Dies ist nur möglich, wenn auch das Einverständnis der Bundesländer nach Ziffer 3 des Lindauer Abkommens eingeholt wurde. Die ständige Vertragskommission der Länder hat das federführende Bundesministerium mit Schreiben vom 23. Februar 2007 benachrichtigt, dass die Länder nichts gegen die Unterzeichnung einwenden würden. Außerdem ist die Organkompetenz des Bundes zu prüfen. Diese ist durch die völkerrechtliche Vertretung des Bundespräsidenten nach Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG gegeben.¹⁵

Die zweite Voraussetzung für die völkerrechtliche Verbindlichkeit betrifft den Ratifikationsvorbehalt nach Art. 43 BRK. Für die Ratifizierung ist ein Vertragsgesetz, auch Bundeszustimmungsgesetz oder Ratifizierungsgesetz genannt, gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. GG (Abkommen soll sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen) zu erlassen. Die Bundesrepublik Deutschland hat die BRK durch das Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2008 ratifiziert.¹⁶ Durch das Zustimmungsgesetz haben die Verpflichtungen aus der BRK völkerrechtliche Verbindlichkeit erhalten. Mit der Ratifizierung wurde die letzte Voraussetzung für das Inkrafttreten in Deutschland überwunden.

¹⁵ Vgl. Poscher/Langer/Rux, 2008, S.10ff.

¹⁶ Vgl. BGBl. 2008, Teil II, Nr.35, S.1419ff.

Bereits am 03. Mai 2008 ist die BRK völkerrechtlich in Kraft getreten, denn gemäß Art. 45 Abs. 1 BRK erfolgt dies am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der zwanzigsten Urkunde. Am 26. März 2009 trat die BRK schließlich auch für Deutschland nach Art. 45 Abs. 2 BRK „am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der eigenen Urkunde in Kraft“ und wurde damit völkerrechtlich verbindlich.¹⁷ Anzumerken ist zudem, dass Deutschland der Konvention ohne Einschränkungen beigetreten ist. Das Fakultativprotokoll – ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag – enthält Regelungen für die Individualbeschwerde und für ein Untersuchungsverfahren nach Art. 34 BRK.

Die völkerrechtliche Verbindlichkeit ist Voraussetzung dafür, dass die BRK und damit Art. 24 BRK überhaupt innerstaatlich wirksam werden können.

3.1.2 Innerstaatliche Wirkung

Unter innerstaatlicher Geltung versteht man, dass völkervertragliche Regelungen zum Bestandteil des nationalen Rechts werden oder anders ausgedrückt: Völkerrecht wird in deutsches Recht überführt. Die BRK enthält keine völkerrechtliche Regelung (auch nicht in den relevanten Art. 4 und 33 BRK), wodurch die Vertragsstaaten verpflichtet werden, der BRK unmittelbar innerstaatlich Geltung zu verschaffen.¹⁸ Gemäß Art. 59 Abs. 2 GG erfolgt diese innerstaatliche Geltung durch ein Vertragsgesetz, auch Zustimmungsgesetz genannt. Völkervertragsrecht ist demnach nur dann innerstaatlich geltend, wenn es durch einen innerstaatlichen Akt angeordnet wurde.¹⁹ Das Grundgesetz schreibt nicht vor, wie das Vertragsgesetz zur innerstaatlichen Geltung kommt. Das Völkerrecht kann „in nationales Recht transformiert bzw. im nationalen Recht vollzogen

¹⁷ Vgl. Faber/Roth, 2010, S.1194.

¹⁸ Vgl. Masuch, 2011, S.253f.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 42, 263 (284); 73, 339 (375); 111, 307 (318 f.).

werden“.²⁰ Vertreten sind in der Literatur sowohl die Transformations- als auch die Vollzugslehre.

Die Transformationslehre besagt, dass der völkerrechtliche Vertrag – hier die BRK – durch das Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG in innerstaatliches Recht transformiert wird. Das Vertragsgesetz wirkt in diesem Fall als ein sogenannter Rechtsgeltungsbefehl. Die BRK wird durch das Vertragsgesetz in eine textgleiche deutsche Rechtsnorm und dadurch vom Völkerrecht in den Geltungsgrund des nationalen Rechts umgewandelt. Die Transformationslehre folgt dabei dem dualistischen Verständnis, wonach nationales Recht und Völkerrecht getrennte Rechtsordnungen bilden.²¹

Unter der Vollzugslehre versteht man dagegen das Vertragsgesetz als einen Vollzugsbefehl, der die innerstaatliche Geltung anordnet. „Die vertragsrechtlichen Normen [werden] über das Vertragsgesetz als Völkerrecht zum Bestandteil des deutschen Rechts“.²² Im Unterschied zur Transformation wird keine parallele Regelung auf dem Geltungsgrund des nationalen Rechts erlassen. Der Charakter des Völkerrechts bleibt weiterhin erhalten. Dies bedeutet, dass Inkrafttreten, Wirksamkeit und Beendigung nach Völkerrecht beurteilt wird. Durch den völkerrechtlichen Charakter ist die Theorie des Vollzugsbefehls eher an den Monismus als an den Dualismus gekoppelt.²³

Es stellt sich die Frage, inwieweit Art. 24 BRK als völkerrechtliche Regelung, die sowohl die Kompetenzen des Bundes als auch der Länder betrifft, in der gesamten deutschen Rechtsordnung geltend geworden ist. Kurz gesagt: Wer darf die BRK transformieren bzw. vollziehen? Der Bund hat den innerstaatlichen Akt (Vertragsgesetz) gemäß Art. 59 Abs. 2 GG für

²⁰ Poscher/Langer/Rux, 2008, S.16.

²¹ Vgl. Schweitzer, 2010, Rn. 424ff.

²² Bernstorff, 2011, S.205.

²³ Vgl. Schweitzer, 2010, Rn.423.

die Geltungssetzung der BRK erlassen, obwohl er nicht für alle Bereiche der BRK die Gesetzgebungskompetenz hat. Dies ist für den Abschluss des Vertrags unschädlich, da die Länder gemäß Ziffer 3 des Lindauer Abkommens für den Vertragsabschluss ihr Einverständnis erteilt haben (siehe 3.1.1). Zu prüfen ist nun, ob es ebenso bedeutungslos für die Ingeltungsetzung des Vertrags auf Länderebene ist. Art. 59 Abs. 2 GG gilt eigentlich für „Verträge, welche [...] sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen“. In Art. 24 BRK werden Details für die Inklusion behinderter Schüler in Schulen geregelt. Somit ist die Schulbildung betroffen. Für die weiterführende Berufsbildung ist der Bund legislativ zuständig, soweit seine Kompetenzen gemäß Art. 72, 74 GG reichen. Dieser Bereich ist also durch das vom Bund erlassene Vertragsgesetz in jedem Fall abgedeckt. Problematisch wird es allerdings, wenn man die allgemeine Schulbildung betrachtet. Diese unterliegt nämlich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder nach Art. 70 GG. Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Kassel hat mit Urteil vom 12.11.2009, gefolgt vom Urteil des Obergerverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg vom 16.09.2010,²⁴ eine innerstaatliche Geltung der BRK für die vertraglichen Regelungen, welche die Ländergesetzgebungskompetenzen betreffen, verneint. Laut Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 18.01.2010 ist das Vertragsgesetz Bundesrecht, d.h. für Regelungen im Kompetenzbereich der Länder hat eine Umsetzung erst noch zu erfolgen, um „die rechtliche Qualität irreversiblen Landesrechts“ zu erhalten.²⁵ Diese Formulierung des BVerwG könnte so gedeutet werden, dass mit dem „Umsetzungsakt“ keine Ingeltungsetzung durch die Länderparlamente durch ein Vertragsgesetz gemeint ist, sondern eine Änderung des Schulgesetzes, um einen Rechtsanspruch für Behinderte auf Zugang zu Regelschulen zu fixieren. Denn Art. 24 BRK könnte – da nicht unmittelbar

²⁴ Vgl. VGH Kassel, B. vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09; OVG Lüneburg, B. vom 16.09.2010 – 2 ME 278/10.

²⁵ BVerwG, B. vom 18.01.2010 – 6 B 52.09.

anwendbar – möglicherweise als Anspruchsgrundlage nicht ausreichen (siehe 3.1.3).

Nach der *föderalistisch* geprägten Sicht müsste dem völkerrechtlichen Vertrag durch die *Länderparlamente* Geltung verschafft werden. Dies erfolgt durch die entsprechenden verfassungsrechtlichen Regelungen in den jeweiligen Landesverfassungen. In Baden-Württemberg greift hier Art. 50 LV, der (sonst) die Zustimmung der Regierung und des Landtags für Staatsverträge regelt. Durch diese Sichtweise wird der Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenzen entgegengewirkt.²⁶ Kritik an dieser Auffassung wird allerdings geübt, weil sie geeignet ist, das Ingeltungsetzen und anschließende Anwenden eines völkerrechtlichen Vertrages zu verzögern.²⁷ Gemäß der föderalistischen Perspektive ist die BRK in Baden-Württemberg noch nicht innerstaatlich geltend geworden, da das Land Baden-Württemberg noch kein Zustimmungsgesetz erlassen hat.

Nach der *zentralistischen* Auffassung darf der *Bund* den völkerrechtlichen Vertrag (hier BRK) transformieren bzw. vollziehen. Da wie beschrieben die Länder für die Schulgesetzgebung zuständig sind, würde die Kompetenzaufteilung ausgehebelt werden, wenn der Bund die BRK transformiert oder vollzieht. Das Vertragsgesetz als Vollzugsbefehl unterfällt jedoch nicht den normalen Regeln der Gesetzgebung,²⁸ da die BRK bei der Vollzugslehre den Charakter des Völkerrechts behält. Folglich stellt sich die Problematik des Unterschiedes von Landes- und Bundesrecht nicht und der Bund könnte das Zustimmungsgesetz als Vollzugsbefehl erlassen. Dies würde bedeuten, dass sich das Problem der gespaltenen Ingeltungsetzung nur bei der Transformation des Völkerrechts in nationales Recht ergibt und nicht beim Vollzug, da dieser

²⁶ Vgl. Schweitzer, 2010, Rn. 454f.

²⁷ Vgl. Platter, 2010, S.7f.

²⁸ Vgl. Bernstorff, 2011, S.207.

durch den Rechtsanwendungsbefehl ebenfalls für die Länder gilt. In der Literatur ist aber auch die Meinung vertreten, dass ein „Vollzug nach den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften“ nötig wird,²⁹ wenn die Gesetzgebungskompetenz der Länder betroffen ist. Die Vertreter des Anwendungsbefehls verneinen den Vollzug nach landesrechtlichen Vorschriften zwar nicht, sehen aber die Erteilung eines Vollzugs für die Schaffung innerstaatlicher Geltung nicht als notwendig an.³⁰ Auch das Bundesverfassungsgericht folgt der Vollzugslehre, wonach der Vollzug und damit die innerstaatliche Geltung unabhängig von der föderalistischen Kompetenzordnung möglich ist.³¹

Abgesehen davon, welcher Auffassung nun gefolgt wird, müssen Landesgesetze durch Umsetzungsakte entsprechend geändert werden (siehe 3.4), falls noch nicht alle Regelungen der BRK unmittelbar anwendbar sind (siehe 3.1.3). Das Zustimmungsgesetz der Länderparlamente – bei Anwendung der föderalistischen Sicht - als Anordnung für die innerstaatliche Geltung darf nicht mit einem konkreten Landesgesetz verwechselt werden, welches das Landesrecht an die BRK anpasst. Diese Umsetzungsmaßnahmen richten sich sehr wohl nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Bereits Art. 4 Abs. 5 BRK verpflichtet alle Teile eines Bundesstaates, sodass die Verpflichtungen unabhängig vom föderalistischen System eingehalten werden müssen. Der Bund kann sich deshalb nicht mit der Begründung, dass er gar nicht die Gesetzgebungszuständigkeit hatte, exkulpiert. Der Bund ist als Völkerrechtssubjekt für die Erfüllung der Verpflichtungen der BRK zuständig und muss darauf hinwirken, dass die Länder ihrer Umsetzungsverpflichtung nachkommen.³² In manchen Ländern wurden die Schulgesetze bereits an die Regelungen der BRK durch einen

²⁹ Poscher/Langer/Rux, 2008, S.16.

³⁰ Vgl. Bernstorff, 2011, S.207.

³¹ Vgl. BVerfGE 59, 63 (90); 77, 170 (210); 90, 286 (364); 104, 151 (209).

³² Vgl. Faber/Roth, 2010, S.1196.

Implementierungsakt angepasst. Man könnte diese geänderten Schulgesetze auch als landesgesetzliche Rechtsanwendungsbefehle deuten,³³ wodurch das Völkerrecht in den betreffenden Ländern geltend geworden ist. In Baden-Württemberg liegt jedoch keine Änderung des Schulgesetzes vor.

Die föderalistische Sicht ist zwar in sich konsistent, entspricht aber nicht einem effizienten Verwaltungshandeln. Denn zwei Zustimmungsgesetze erschweren aufgrund der Kompetenzunterschiede die Verwaltungsvorgänge und erhöhen das Risiko, dass die BRK nicht zeitnah umgesetzt wird.³⁴ Außerdem sollten die international anerkannten Menschenrechte der BRK nicht erst dann gelten, wenn die Länder ein Zustimmungsgesetz erlassen haben.³⁵ Dies würde die Wichtigkeit der Menschenrechte untergraben. Art. 24 BRK ist somit innerstaatlich geltend geworden, obwohl teilweise Regelungen den Kompetenzbereich der Länder betreffen.

Anzumerken ist, dass die innerstaatliche Geltung nicht von der unmittelbaren Anwendbarkeit abhängt. Geltend geworden ist der gesamte völkerrechtliche Vertrag einschließlich der nicht unmittelbar anwendbaren Vorschriften.³⁶ Für einen möglichen subjektiven Rechtsanspruch ist allerdings die unmittelbare Anwendbarkeit zu überprüfen.

3.1.3 Unmittelbare Anwendbarkeit und subjektives Recht

Eine völkerrechtliche Regelung ist unmittelbar anwendbar, wenn sie vollzugsfähig bzw. self-executing ist. Für die Umsetzung im nationalen Recht ist dann kein weiterer Gesetzesakt außer dem Zustimmungsgesetz (siehe 3.1.2) erforderlich. Dies setzt voraus, dass die Norm wie ein Gesetz berechtigen und verpflichten kann. Die Norm muss also nach Wortlaut,

³³ Vgl. Höfling, 2012, S.28.

³⁴ Vgl. Platter, 2010, S.8.

³⁵ Vgl. Aichele, 2011, S.727ff.,.

³⁶ Vgl. Schweitzer, 2010, Rn 439a; Fastenrath/Groh, Art. 59, 2007, Rn. 98.

Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sein, rechtliche Wirkung zu entfalten.³⁷ Ist eine Norm unmittelbar anwendbar, dann ist sie mithin auch als subjektiv-rechtliche Anspruchsnorm zu werten.³⁸ Nach der Schutznormtheorie ist ein subjektives Recht insbesondere dann gegeben, wenn die Rechtsnorm gerade im Interesse und zum Schutz Einzelner erlassen wurde und nicht nur einen Auftrag oder eine Zielbestimmung an den Staat darstellt.

Die BRK enthält keine Vorschrift, die Individualansprüche ausschließt, aber auch keine Regelung, ob und inwieweit die unmittelbare Anwendbarkeit gilt.³⁹ Ob eine Norm unmittelbar anwendbar ist, muss deshalb für jede Vorschrift im Wege der Auslegung einzeln geprüft werden. Als Leitlinien für die völkerrechtliche Auslegung der hinreichenden Bestimmtheit werden Art. 31 und 32 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WÜV) herangezogen: Nach Art. 31 WÜV ist eine Vorschrift nach Treu und Glauben im Lichte des Sinns und Zwecks auszulegen. Dabei maßgeblich ist der Wortlaut der Vorschrift, aber auch der systematische Zusammenhang beeinflusst das Ergebnis.

Strittig ist, ob die unmittelbare Anwendbarkeit und das subjektive Recht nach der völkerrechtsfreundlichen Auslegung bewertet werden sollen oder ob der Argumentation der Gerichte gefolgt werden soll.

Der Wortlaut in Art. 24 BRK müsste so gestaltet sein, dass keine Konkretisierung für die Anwendung im Einzelfall benötigt wird. Art. 24 Abs. 1 BRK stellt die Ziele und den Zweck des Rechts auf Bildung dar, ohne auf die Art und Weise – den Weg zum Ziel – einzugehen. Denn „shall ensure“ und „recognize“ beschreiben nur ein wünschenswertes Ziel, jedoch keine Handlung die unmittelbar in die Praxis umgesetzt werden kann. Es handelt sich vielmehr um politische Programmsätze. Konkrete

³⁷ Vgl. BVerfGE 29, 348 (360).

³⁸ Vgl. Riedel, 2010, S.32f.

³⁹ Vgl. Höfling, 2012, S.30; Latham/Watkins, 2009, S.13.

Pflichten und Handlungsweisen können nicht abgelesen werden. Etwas mehr konkretisiert wird es zwar in Art. 24 Abs. 2 BRK, es wird aber immer noch offen gelassen, ob ein Zugang zu den Grundschulen und weiterführenden Schulen bedingungslos gilt.⁴⁰ Aus dem Text ist kein Bindungswille der Vertragsstaaten zu lesen. Es wird den einzelnen Vertragsstaaten überlassen, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der Ziele ergreifen. Die Art der finanziellen, personellen und materiellen Leistungen müsste mehr konkretisiert werden. Für Verpflichtungen, die ein solch weites Auswahlmessen wie Art. 24 BRK beinhalten, ist die unmittelbare Anwendbarkeit ausgeschlossen.⁴¹ Die erwähnten Maßnahmen wie „angemessene Vorkehrungen“ sowie „Unterstützungsleistungen“ sind für die Anwendung auf Lebenssachverhalte zu unbestimmt. Ein Leistungsanspruch („duty to fulfill“) ist aus diesem Wortlaut nicht herzuleiten. Nach völkerrechtlicher Auslegung könnte der Wortlaut „shall ensure“ jedoch die Verpflichtung des Staates enthalten, Diskriminierungen wegen Behinderungen im Bildungsbereich zu unterlassen. So kann der Einzelne im Rahmen eines Abwehranspruchs verlangen, dass der Staat benachteiligende Maßnahmen wie eine Sonderschulzuweisung unterlässt („duty to respect“).⁴² Im Umkehrschluss würde ein Unterlassen der Zuweisung aber bedeuten, dass aufgrund der Schulpflicht das Kind an einer allgemeinen Schule unterrichtet wird.

Bei der systematischen Auslegung sind die Vertragsbestimmungen des allgemeinen Teils der BRK einzubeziehen. Art. 4 Abs. 2 BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – wozu auch das Recht auf Bildung gehört – nach und nach umzusetzen (Progressionsvorbehalt). Diese Verpflichtung zur progressiven

⁴⁰ Vgl. VGH Kassel, B. vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09; OVG Lüneburg, B. vom 16.09.2010 – 2 ME 278/10.

⁴¹ Vgl. Krajewski, 2010, S.22.

⁴² Vgl. Riedel/Arend, 2010, S.1347.

Durchführung der Maßnahmen deutet auf eine mittelfristige Entwicklung hin. Eine progressive Realisierung ist notwendig, da die Verpflichtungen nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums erreicht werden können. Daraus folgt, dass eine alternativlose inklusive Beschulung aller behinderten Schüler nicht sofort umgesetzt werden muss. Dies wäre auch aufgrund der praktischen Herausforderungen nicht möglich. Allerdings darf die Umsetzung auch nicht vorsätzlich verzögert werden. Es ist von einem Zeitrahmen von mindestens zwei Jahren nach der Ratifizierung auszugehen, da die Berichtspflicht gemäß Art. 35 BRK erst nach zwei Jahren gilt.⁴³ Widersprüchlich ist, dass die Staaten einerseits zwei Jahre Zeit zur Umsetzung haben, andererseits mit der BRK aber auch ein Fakultativprotokoll mit einem Individualbeschwerdeverfahren verabschiedet wurde. Ein Beschwerdeverfahren ergibt jedoch nur Sinn, wenn der Einzelne auch unmittelbar einklagbare Rechte aus der BRK für sich geltend machen kann.

Die in Art. 4 Abs. 2 BRK erwähnten unmittelbar anwendbaren Verpflichtungen gelten generell nur für die Gleichheits- und Freiheitsrechte und nicht für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte, da diese nur politische Programmsätze darstellen.⁴⁴ Eine pauschale Ablehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten scheint unter Berücksichtigung der Limburg-Prinzipien⁴⁵ aus dem Jahr 1987 und des Sozialpakts heute nicht mehr haltbar. Diese halten die bürgerlichen und politischen Rechte sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für unteilbar und in einer wechselseitigen Abhängigkeit stehend.⁴⁶ Nach der heutigen Völkerrechtsdogmatik kann nicht mehr von einem allein programmatischen Verständnis der

⁴³ Vgl. Faber/Roth, 2010, S.1199.

⁴⁴ Vgl. VGH Kassel, B. vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09.

⁴⁵ Die Limburger Prinzipien wurden von Menschenrechtsexperten der Vereinten Nationen erarbeitet, mit dem zentralen Ergebnis, dass jedes Menschenrecht drei verschiedene Verpflichtungen (respect, protect, fulfill) enthält.

⁴⁶ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2005, S.241f; Banafsche, 2011, S.688.

wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ausgegangen werden. Diesen Rechten wird deshalb ein unmittelbar anwendbarer Kern zugesprochen.⁴⁷

Die völkerrechtsfreundlichen Ausleger kritisieren zudem, dass teleologische und internationale Erkenntnisse bei den Gerichtsurteilen außer Acht gelassen werden.⁴⁸ Für eine teleologische Auslegung – nach Sinn und Zweck – müsste beurteilt werden, was den Kern des Rechts auf inklusive Beschulung ausmacht. Eigentlich wird durch die BRK nur konkretisiert, was wesentlicher Bestandteil von Menschenwürde ist. Eine Verweigerung einer inklusiven Beschulung an Regelschulen kommt einem Missachten der Menschenwürde gleich. Um dagegen vorgehen zu können, muss der Zugang zu Regelschulen als subjektiv-rechtliche Schutznorm verstanden werden. Denn ansonsten ist der Sinn und Zweck der Norm verfehlt.⁴⁹

Die meisten völkerrechtlichen Vertreter sehen zudem im Kern von Art. 24 BRK ein Diskriminierungsverbot. Dass das Recht auf Bildung Art. 24 Abs. 1 S. 2 BRK eng mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 5 BRK verknüpft ist, zeigt bereits folgende Formulierung: „Um dieses Recht ohne Diskriminierung [...] zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem.“ Es ist also nur ein inklusives Bildungssystem als diskriminierungsfrei anzusehen. Jede Verweigerung eines inklusiven Unterrichts stellt im Umkehrschluss eine Diskriminierung dar.⁵⁰ Zudem strahlt das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 5 BRK im Sinne eines akzessorischen, rechteübergreifenden Grundsatzes auf das Recht auf Bildung aus. Erst durch diesen Grundsatz wird ein Diskriminierungsverbot im Kern begründet. Aber ob das

⁴⁷ Vgl. Riedel, 2010, S.9f; Schneider, 2004, S.9.

⁴⁸ Vgl. Aichele, 2011, S.730.

⁴⁹ Vgl. Riedel, 2010, S.22.

⁵⁰ Vgl. Latham/Watkins, 2009, S.11.

Diskriminierungsverbot als Teil von Art. 24 BRK auch unmittelbar anwendbar ist, muss noch geklärt werden. Das allgemeine Diskriminierungsverbot in Art. 5 BRK besagt, dass alle Menschen „vom Gesetz gleich zu behandeln sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz haben“. Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 BRK zeigt, dass das Verbot von Diskriminierung und die Garantie von wirksamen Schutz vor Diskriminierung unabhängig von bestimmten Bedingungen gilt.⁵¹ Die unmittelbare Anwendbarkeit ist damit gegeben. Auch die Denkschrift des Bundestages zählt die Diskriminierungsvorschriften aus der BRK zu den unmittelbar anwendbaren Verpflichtungen.⁵² Das Diskriminierungsverbot als zentrale Schutznorm ist zudem gerade für den Schutz Einzelner erlassen worden. Dies hat zur Folge, dass das Recht auf Bildung in Verknüpfung mit dem Diskriminierungsverbot einen unmittelbar anwendbaren subjektiven Rechtsanspruch zum Schutz Einzelner gewährt.⁵³

Schließlich kann auch von einer mittelbaren Anwendbarkeit gesprochen werden. Jeder Bürger hat einen Rechtsanspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Diese Entscheidung müsste im Lichte der BRK getroffen werden. Bei einer Missachtung der BRK liegt also ein Ermessensfehler vor, gegen den der Einzelne gerichtlich vorgehen kann.⁵⁴

3.1.4 Ergebnis

Nach Gegenüberstellungen beider Auffassungen wird deutlich, dass Art. 24 BRK durch ein Gesetz im Landesrecht konkreter gefasst werden muss, um die unmittelbare Anwendbarkeit und damit einen subjektiven Anspruch zu gewähren. Das Recht auf Bildung in der BRK hat institutionellen Charakter und räumt den Vertragsstaaten einen großen

⁵¹ Vgl. VGH Kassel, B. vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09.

⁵² Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/10808, S.48.

⁵³ Vgl. Riedel/Arend, 2010, S.1349.

⁵⁴ Vgl. Krajewski, 2010, S.22.

Gestaltungsspielraum ein, um Voraussetzungen für einen inklusiven Unterricht zu schaffen.⁵⁵ Diese Handlungsfreiheit sollte durch Vorgabe verschiedener Maßnahmen konkretisiert werden. Eine weitere Grundlage für einen Anspruch ist – wie oben erläutert – das in Art. 24 BRK im Kern enthaltene Diskriminierungsverbot. Dies scheint jedoch nur als Übergangslösung gedacht zu sein, denn diese Argumentation lässt den institutionellen Charakter völlig außer Acht. Wenn die passenden Vorkehrungen für inklusiven Unterricht nicht getroffen werden können, ergibt ein Leistungsanspruch für behinderte Schüler keinen Sinn. Dann wird der behinderte Schüler auf einer Sonderschule besser gefördert, wo die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. In diesem Fall ist eine Zuweisung an eine Förderschule auch nicht als Diskriminierung zu werten. Außerdem verneinen die Gerichte eine Verknüpfung mit dem Diskriminierungsverbot. Die Gerichte sind jedoch diejenigen, die letztendlich über einen Leistungsanspruch entscheiden, solange keine eindeutige gesetzliche Grundlage vorliegt. Eine Umsetzung von Art. 24 BRK ins Landesrecht ist daher erforderlich (siehe 3.4).

Des Weiteren greift dieses Recht nur, solange es nicht durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzt wird. Art. 24 BRK enthält keine ausdrücklichen Schranken, die einen legitimen Zweck begründen könnten. Es gibt jedoch ungeschriebene Schranken, die das Recht auf Bildung begrenzen, welche aus anderen Normen der BRK oder faktischen Umständen resultieren. Zudem muss die Zuweisung an die Sonderschule im Einzelfall geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein.

Das Kindeswohl ist in Art. 7 Abs. 2 BRK verankert. Danach ist das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen. Das Kindeswohl des behinderten Schülers könnte durch gemeinsamen Unterricht durchaus beeinträchtigt werden, wenn seine Behinderung eine speziellere Betreuung erfordert. Bereits Art. 24 Abs. 4 BRK zeigt, dass eine

⁵⁵ Vgl. Poscher/Langer/Rux, 2008, S.32f.

gesonderte Förderung nicht ausgeschlossen ist, wenn die beste Förderung des Kindes erst durch den Ausbau besonderer Fähigkeiten gewährleistet ist. Denn die BRK eröffnet trotz der inklusiven Grundeinstellung die Möglichkeit, u.a. für Gehörlose und Blinde, das Erlernen besonderer Fertigkeiten in separater Förderung. Außerdem würde es dem Sinn und Zweck der BRK zuwiderlaufen, wenn das Ziel der freien Entfaltung nach Art. 24 Abs. 1 lit. b BRK aufgrund der Beeinträchtigung des Kindeswohls nicht erreicht werden kann.⁵⁶ Andererseits handelt es sich bei dem Begriff des Kindeswohls um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Nach völkerrechtlicher Sicht handelt es sich beim Kindeswohl nicht um eine Schranke, sondern wird als Mittel zur Durchsetzung des Anspruchs auf inklusiven Unterricht gesehen. Denn gemäß dem Grundsatzgedanken der BRK ist das Kindeswohl erst erfüllt, wenn inklusiver Unterricht eingerichtet wird.⁵⁷ Das Recht auf Bildung dürfte demnach nicht durch das Kindeswohl eingeschränkt werden. Man darf bei der rechtlichen Sicht jedoch nicht die Praxis außer Acht lassen, in der jede Behinderung und jeder Behinderte unabhängig voneinander zu beurteilen ist. Es gibt behinderte Schüler, für die eine inklusive Beschulung – vorausgesetzt, dass alle praktischen Rahmenbedingungen erfüllt sind – alles andere als eine Förderung bedeutet. Beispielsweise können manche Schüler mit Down-Syndrom sehr wohl merken, wenn ihnen andere Kinder überlegen sind und diese sie das auch noch spüren lassen. Oft kommt es dann zu Überreaktionen der behinderten Schüler, die nicht wissen, wie sie dem Druck entkommen können.

Diese Überreaktionen können je nach Ausmaß Gefahrenpotenziale für die Mitschüler bergen. Deshalb greifen die Menschenrechte Dritter – auch als Kindeswohl der nicht-behinderten Schüler bezeichnet – als weitere Schranke. Besonders betroffen ist das Recht auf Gesundheit oder das Recht auf Bildung. Allerdings gilt der Grundsatz der BRK, dass der

⁵⁶ Vgl. Faber/Roth, 2010, S.1198.

⁵⁷ Vgl. Riedel, 2010 S.24; UN-Handbook for Parliamentarians, 2007, S.82.

inklusive Unterricht dem Wohl aller dient. Deshalb wird ein strenger Maßstab angesetzt: Die Schulbehörde hat den Beweis zu führen, dass die Rechte Dritter nicht durch Unterstützungsleistungen der Schule verwirklicht werden können. Die Schranke der Rechte Dritter beschränkt das Recht auf Bildung nur dann rechtmäßig, wenn nicht auf andere Weise – wie z.B. zieldifferenten Unterricht oder zeitweisen Rückzug in Nebenräume – dem Interessenskonflikt abgeholfen werden kann.⁵⁸

Die wohl wichtigste und gleichzeitig umstrittenste Grenze ist der Finanzierungsvorbehalt. Es ist nicht möglich von heute auf morgen den Standard einer inklusiven Beschulung zu gewährleisten. Bejaht man den Finanzierungsvorbehalt, so boykottiert man quasi die Inklusion, weil jeder Antrag auf gemeinsamen Unterricht mit der Begründung mangelnder Ressourcen abgelehnt werden kann. Verneint man allerdings den Ressourcenvorbehalt, so entscheidet man völlig realitätsfern. Der Finanzierungsvorbehalt wird in der BRK nur unter strengen Voraussetzungen als Grenze anerkannt. Fehlende Ressourcen rechtfertigen noch keine Ablehnung einer inklusiven Beschulung. Da grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass eine inklusive Beschulung kostengünstiger ist, muss eine Sonderschulzuweisung gut begründet werden.⁵⁹ In der Beweisführung muss deutlich gemacht werden, warum im betroffenen Fall die Kosten hinsichtlich Organisation, Logistik und Personal nicht im Verhältnis zum Nutzen der inklusiven Beschulung stehen.⁶⁰

Es ist zudem strittig, ob der Finanzierungsvorbehalt in Art. 4 Abs. 2 BRK festgeschrieben ist oder dieser Artikel nur einen Progressionsvorbehalt enthält. Für einen Ressourcenvorbehalt spricht der Wortlaut, wonach die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte „unter Ausschöpfung der

⁵⁸ Vgl. Riedel, 2010 S.25f.

⁵⁹ Vgl. UN-Handbook for Parliamentarians, 2007, S.83.

⁶⁰ Vgl. Riedel, 2010, S.27.

verfügbaren Mittel“ verwirklicht werden sollen. Da – wie oben ausgeführt – ein Diskriminierungsverbot als unmittelbar anwendbares Recht für den Kern des Art. 24 BRK bejaht wird, gilt der Progressionsvorbehalt nicht. Der in Art. 4 Abs. 2 BRK enthaltene Finanzierungsvorbehalt gilt demnach auch nicht. Da momentan – mangels konkreter Fassung des Art. 24 BRK – nur ein Anspruch aus dem in Art. 24 BRK im Kern verankerten Diskriminierungsverbot herzuleiten ist, besteht kein Ressourcenvorbehalt. Nach der Gegenauffassung enthält der Progressionsvorbehalt keinen Finanzierungsvorbehalt. Die progressive Realisierung bewirkt jedoch dasselbe wie ein finanzieller Vorbehalt: Das Recht kann noch nicht verwirklicht werden. Um inklusive Maßnahmen zu realisieren, sind wiederum finanzielle Mittel nötig. Diese sollten verstärkt im Haushalt eingeplant werden. Unabhängig von der Frage, ob Art. 4 Abs. 2 BRK nun einen Finanzierungsvorbehalt enthält oder nicht, kann aufgrund der Intention der BRK kein genereller Ressourcenvorbehalt gemeint sein. Finanzielle Gründe können somit nicht die alleinige Entscheidungsgrundlage darstellen.

3.2 Art. 5 BRK – allgemeines Diskriminierungsverbot

Ferner könnte ein Anspruch aus Art. 5 BRK, dem allgemeinen Diskriminierungsverbot, auf inklusive Beschulung bestehen.⁶¹ Im Gegensatz zu Art. 24 BRK zählt das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 5 BRK zu den unmittelbar anwendbaren Regelungen wie unter 3.1.3 bereits erläutert. Auch das Vorliegen eines subjektiven Rechts ist zu bejahen, um Sinn und Zweck des Diskriminierungsverbots zu erfüllen.

Die Nichtzulassung zur Regelschule sowie die Nichtgewährung von angemessenen Vorkehrungen müssten eine Diskriminierung darstellen. Eine Diskriminierung liegt gemäß Art. 2 BRK bei einer „Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung“ vor, was beim Ausschluss vom Regelschulsystem offensichtlich erfüllt ist. Die Verweigerung

⁶¹ Vgl. VGH Kassel, B. vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09; Riedel/Arend, 2010, S.1349.

angemessener Vorkehrungen wird sogar explizit in Art. 2 BRK als Diskriminierung bezeichnet. Gemäß Art. 5 Abs. 4 BRK gelten „besondere Maßnahmen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind“, nicht als Diskriminierung. Art. 5 Abs. 4 BRK ist die Grundlage für die Zulässigkeit von positiven Maßnahmen im Sinne von Bevorzugungen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof begründet hingegen im Urteil vom 12.11.2009, dass nach Art. 5 Abs. 4 BRK die Zuweisung an die Förderschule zulässig sei und keine Diskriminierung darstelle. Dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof ist insofern zuzustimmen, dass in bestimmten Fällen eine Zuweisung zu einer Sonderschule gerechtfertigt ist, die Notwendigkeit müsste jedoch anders begründet werden. Als Rechtfertigungsmaßstab greift die Abwägung der Verhältnismäßigkeit zwischen dem Kindeswohl behinderter bzw. nicht-behinderter Kinder und dem inklusiven Unterricht.

Außerdem gilt nach der systematischen Auslegung, dass Art. 24 BRK viel speziellere Regelungen enthält, sodass ein Rückgriff auf die allgemeinen Anspruchsgrundlagen der Art. 1 bis 5 BRK unzulässig ist. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof setzt bei dieser Argumentation einfach voraus, dass Art. 5 BRK ein selbstständiges Diskriminierungsverbot ist. Denn nur ein selbstständiges Diskriminierungsverbot kann auch eine eigenständige Anspruchsgrundlage begründen. Nach herrschender Meinung enthält Art. 5 BRK allerdings nur ein akzessorisches Diskriminierungsverbot (siehe 3.1.3).

3.3 Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG – Benachteiligungsverbot

Der Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG – „Niemand soll durch Behinderung benachteiligt werden“ – wurde im Jahre 1994 mit der Grundgesetznovelle eingeführt, um das Benachteiligungsverbot für Behinderte zu konkretisieren. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich im Zusammenhang mit dem Urteil vom 8.10.1997 über die Zuweisung an

eine Sonderschule⁶² eingehend mit der Frage einer rechtmäßigen Sonderschulzuweisung auseinander gesetzt. Das BVerfG wertet eine Zuweisung an eine Sonderschule als Benachteiligung, wenn der Besuch der Regelschule durch einen vertretbaren Einsatz von sonderpädagogischer Förderung ermöglicht werden kann bzw. die sächlichen und finanziellen Voraussetzungen eigentlich vorhanden sind. Nach Auffassung des BVerfG stellt jedoch eine Zuweisung gegen den Willen der Eltern noch keinen Eingriff in das Benachteiligungsverbot dar.

Durch die BRK könnte sich diese Entscheidung ändern.⁶³ Denn laut BVerfG ist bei der Auslegung von Grundrechten die BRK „als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite“ heranzuziehen.⁶⁴ Gemäß dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 GG haben sich die Gerichte am Völkervertragsrecht (Art. 59 Abs. 2 GG) zu orientieren. Die Ewigkeitsklausel aus Art. 79 Abs. 3 GG könnte eine Grenze für eine solch völkerrechtsoffene Auslegung sein. Das Recht auf Bildung tangiert die Ewigkeitsklausel jedoch nicht. Denn selbst das in Art. 20 GG verankerte Demokratieprinzip fordert gesellschaftliche Teilhabe und chancengleiche Bedingungen für alle.⁶⁵ Es darf kein Konflikt zwischen nationalem Recht und Völkerrecht existieren,⁶⁶ um völkerrechtswidrige Zustände zu vermeiden. Ein Einfluss des Völkerrechts optimiert zudem den Grundrechtsschutz des Einzelnen.⁶⁷ Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG muss so ausgelegt werden, dass die Grundsätze der BRK, die auf den Bildungsbereich anwendbar sind, verwirklicht werden können.

⁶² Vgl. BVerfGE 96, 288.

⁶³ Vgl. Trenk-Hinterberger, 2013, S.18.

⁶⁴ BVerfGE 128, 282 (306).

⁶⁵ Vgl. Kotzur/Richter, 2012, S.86.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 111, 307 (318).

⁶⁷ Vgl. Latham/Watkins, 2009, S.29.

Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG enthält keine Definition des Begriffs Behinderung. Das BVerfG hat sich in der Leitentscheidung auf den Begriff aus dem damals geltenden § 3 Abs. 1 Schwerbehindertengesetz gestützt, wonach eine Behinderung eine „nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht“, ist. Nach der Einführung des Neunten Sozialgesetzbuchs (SGB) im Jahr 2001 orientierte man sich an der Legaldefinition aus § 2 Abs. 1 SGB IX (entsprechend § 3 Behindertengleichstellungsgesetz, 2002), welche besagt, dass „Menschen [...] behindert [sind], wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.“ Damit wird nicht nur der medizinische Zustand hervorgehoben, sondern durch die Erwähnung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben auch der soziale Aspekt. Eigentlich darf man einfaches Recht nicht für die Auslegung der Begriffe im Grundgesetz verwenden. Doch hier ist eine Anwendung naheliegend,⁶⁸ da selbst das BVerfG auf diese Auslegung zurückgreift. Diese Definitionen zeigen eine starke Ausrichtung auf den medizinischen Aspekt der Behinderung. Der weite, offene Behinderungsbegriff der BRK bindet dagegen die soziale Komponente einer Behinderung mit ein. Die Präambel und Art. 1 BRK deuten bereits an, dass eine „Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht“. Damit ist gemeint, dass nicht der Mensch durch medizinische Einschränkungen behindert ist, sondern die Gesellschaft den Menschen durch falsche Rahmenbedingungen behindert. Da der Begriff nicht abschließend definiert ist, kann er von den Staaten eine jeweilige Prägung erhalten. Dieser soziale Behinderungsbegriff entspricht der Intention der BRK, Behinderungen zu etwas Alltäglichem werden zu lassen. Aus

⁶⁸ Vgl. Rux, 2009, S.226.

völkerrechtlicher Sicht passt der medizinisch fokussierte Definitionsansatz aus dem Schwerbehindertenrecht deshalb heute nicht mehr.⁶⁹

Die sachliche Anwendungsvoraussetzung der Benachteiligung kann weit oder eng ausgelegt werden. Nach dem weiten Nachteilsbegriff ist jedes staatliche Gebot bzw. Verbot zunächst als Benachteiligung zu werten. Dazu zählt auch ein obligatorischer Verweis an die Förderschule.⁷⁰ Das BVerfG hat den Nachteilsbegriff etwas modifiziert und stellt dabei auf eine Kompensation des Nachteils aufgrund der Behinderung mit den Vorteilen der Fördermaßnahmen ab. Eine Benachteiligung liegt demnach nur dann vor, wenn die Kompensation unzulänglich ist.⁷¹ Die BRK geht wiederum von einer weiten Auslegung des Nachteilsbegriffs aus. Denn die BRK sieht den Tatbestand der Benachteiligung bereits als erfüllt an, wenn ein Schüler der Sonderschule zugewiesen wird. Die BRK geht nämlich nach dem Grundsatz „in dubio pro inclusione“ bei einer Ablehnung des Zugangs zur Regelschule im Zweifelsfall immer von einer Schlechterstellung aus. Denn nur bei gemeinsamem Unterricht ist gemäß der BRK eine optimale Förderung gegeben.

Ob ein Rechtfertigungsgrund für die Zuweisung an die Sonderschule vorliegt, muss entsprechend der Leitentscheidung des BVerfG in einer Einzelfallbetrachtung unter Berücksichtigung der Art und Schwere der Behinderung geprüft und abgewogen werden. Es müssen zwingende Gründe vorliegen, damit eine Benachteiligung – in diesem Fall die Sonderschulzuweisung – gerechtfertigt ist. Zu den vom BVerfG ausgestalteten zwingenden Gründen zählen Ressourcenvorbehalt, organisatorische Schwierigkeiten und entgegenstehende Rechte Dritter.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist ein Ressourcenvorbehalt verfassungskonform, d.h. bei fehlenden finanziellen Möglichkeiten kann

⁶⁹ Vgl. Riedel, 2010, S.2ff.

⁷⁰ Vgl. Osterloh, Art. 3, 2009, Rn. 251, 312; Jarass, Art. 3, 2011, Rn. 130.

⁷¹ Vgl. BVerfGE 96, 288 (303); Osterloh, Art. 3, 2009, Rn. 313ff.

eine Zuweisung zur Sonderschule erfolgen. Kostenursachen sind die Personal- und Baukosten (siehe 4.1 und 4.2) aufgrund der diversen Unterstützungsmaßnahmen für die Behinderten. Die Entscheidung über eine Zuweisung zu einer Sonderschule unter den Vorbehalt des finanziell Möglichen ist zum damaligen Rechtsstand (1997) nicht zu beanstanden.⁷² Ein begabungsgerechtes Schulsystem kann nur gewährleistet werden, wenn auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen. Bei der Mittelbereitstellung ist zu beachten, dass auch andere Belange berücksichtigt werden müssen, wenn der Staat dies für notwendig hält. Der Haushaltsvorbehalt könnte nun jedoch überholt sein, da die BRK Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG beeinflusst. Zu berücksichtigen ist, dass sich die Zielsetzungen von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG und Art. 24 BRK unterscheiden. Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG geht davon aus, dass Inklusion in den bestehenden Schulformen in Deutschland verwirklicht werden muss. Ein paralleles Schulsystem von allgemeinen inklusiven Schulen und Sonderschulen, wie es jetzt in Baden-Württemberg angedacht ist, wird erhebliche Kosten verursachen. Die BRK, die auf einen Inklusionsgrad von 80-90 % zielt, geht von einem bereits umgestellten System aus, welches langfristig kostengünstiger sein wird.⁷³

Nach Art. 27 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge kann sich Deutschland als Vertragsstaat nicht auf innerstaatliches Recht berufen, um damit die Nichterfüllung des Vertrages (hier BRK) zu entschuldigen. Ein in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG durch Rechtsprechung des BVerfG zugelassener Ressourcenvorbehalt könnte die Anwendung der BRK aushebeln. Durch den Einfluss der BRK kann der Finanzierungsvorbehalt in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG nicht die einzige Entscheidungsbasis bilden.

⁷² Vgl. BVerfGE 96, 288 (305).

⁷³ Vgl. Faber/Roth, 2010, S.1201; Poscher/Langer/Rux, 2008, S. 60; UN-Handbook for Parliamentarians, S.83.

Aufgrund der Vielfalt an Behinderungen ist es eine große organisatorische Herausforderung, für jeden Behinderten das passende individuelle Bildungsangebot zu gewährleisten. Es kommt also nicht auf das Leistungsniveau des Schülers an, sondern darauf, wie die Schule einen zieldifferenten Unterricht organisiert. Dies überfordert eine Schule, die nicht über entsprechende Leistungen verfügt (z.B. Betreuungspersonal, siehe 4.1). Dies kann jedoch nicht als Ausscheidungskriterium für Inklusion gelten, seitdem die BRK in Kraft getreten ist. Organisatorische Gründe sind von den Beteiligten zu beseitigen und stellen keine zwingende Grenze dar.

Zudem sind schutzwürdige Belange Dritter zu beachten.⁷⁴ Dritte sind in diesem Fall die Mitschüler der Behinderten, deren Interesse es ist, ungestört von Aggressions- und Schreianfällen oder dem Bewegungsdrang der Behinderten ihren Lernprozess fortzuführen. Das Kindeswohl der behinderten Schüler berücksichtigt das BVerfG, indem es die Art und Schwere der Behinderung in die Beurteilung der Rechtfertigung mit einbezieht.

Die Ausgestaltung der zulässigen Schranken für eine Förderschulzuweisung nach der Rechtsprechung des BVerfG wird wie beschrieben (insbesondere beim Ressourcenvorbehalt) durch den Einfluss der BRK sehr verengt. Somit verschiebt sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung insofern,⁷⁵ als der Inklusionsgedanke einen neuen Stellenwert erhält.

Des Weiteren ist die Kompensation der Zuweisung durch bestehende Vorteile bei der Beurteilung von Rechtfertigungsgründen zu bedenken. Das BVerfG geht bei einer Sonderschulzuweisung nicht von einer Benachteiligung aus, sofern der Ausschluss von der Regelschule hinreichend durch Fördermaßnahmen kompensiert wird. Eine

⁷⁴Vgl. BVerfGE 96, 288 (308, 312).

⁷⁵ Vgl. Kotzur/Richter, 2012, S.87.

Benachteiligung wäre die Diskriminierung durch ungeeignete Ausstattung und nicht geschultes Personal an einer allgemeinen Schule. Dieser könnte jedoch nach der Rechtsprechung des BVerfG durch eine besondere Förderung – nämlich die Beschulung an einer Sonderschule mit den speziellen Fördermöglichkeiten – kompensiert werden.⁷⁶ Diese quasi Gleichsetzung von separaten Fördermaßnahmen mit gemeinsamem Unterricht entspricht nicht dem Inklusionsgedanken der BRK, welche eine inklusive Beschulung nur in äußersten Ausnahmefällen ablehnt.

Insbesondere die Leitentscheidung des BVerfG zeigt, dass der gemeinsame Unterricht und ein damit verbundener Abwehranspruch gegen eine Sonderschulüberweisung noch von zu vielen Faktoren abhängen. Durch die Annahme einer Kompensation und die Einräumung des Vorbehalts ist es naheliegend, dass das BVerfG keinen grundsätzlichen Abwehranspruch gegen jede Sonderschulzuweisung wollte. Durch die BRK ist im Sinne der duty to respect Verpflichtung ein Abwehranspruch möglich, da der Staat im Regelfall verpflichtet ist, eine Zuweisung zu unterlassen. Selbst wenn ein Abwehranspruch verneint würde, könnte man aus dem allgemeinen Gleichheitssatz Art. 3 Abs. 1 GG „ein Teilhaberecht auf Zugang zu einer Bildungseinrichtung“ herleiten.⁷⁷

Auch bei der Ermessensentscheidung über die Zuweisung an eine Sonderschule ist die BRK zu beachten und der Inklusionsgedanke in ihre Entscheidung miteinzubeziehen. Ein Ermessensfehler, der einen Anspruch zur Folge hat, liegt vor, wenn die Voraussetzungen an der Schule gegeben sind und das Kind trotzdem der Sonderschule zugewiesen wird.⁷⁸

Ein subjektiver Leistungsanspruch aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist sehr umstritten. Nach Auffassung des BVerfG enthält Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG

⁷⁶ Vgl. Rothfritz, 2010, S.392ff.

⁷⁷ BVerfGE 96,288 (299f).

⁷⁸ Vgl. BVerfGE 96, 288 (295).

zwar Leistungspflichten „nach Maßgabe des finanziell, personell, sachlich und organisatorisch Möglichen“, aber keinen individuellen Leistungsanspruch auf gemeinsamen Unterricht in einer Regelschule.⁷⁹ Dies könnte sich im Lichte der BRK geändert haben.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof argumentiert gegen einen Leistungsanspruch, dass Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG selbst keine Verpflichtung auf Bereitstellung einer inklusiven Beschulung in einer allgemeinen Schule enthält. Ein in Art. 24 BRK verankerter Leistungsanspruch könnte im Wege einer Auslegung auf das Grundgesetz ausstrahlen. Auch Art. 24 BRK beinhalte eine solche Verpflichtung nicht, sondern lässt einen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung (Art. 4 Abs. 2 BRK) zu. Eine völkerrechtliche Konfliktlage zwischen nationalem Recht und Völkerrecht, die einen Leistungsanspruch zur Folge hätte, besteht somit nicht.⁸⁰

Nach einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist bei der Frage eines Leistungsanspruches nicht nur das Recht auf Bildung zu betrachten, sondern es sind auch andere grundlegende Normen miteinzubeziehen. Damit sind Normen gemeint, die Leistungspflichten postulieren. Eine dieser grundlegenden Normen ist das Diskriminierungsverbot aus Art. 5 BRK, welches einen neuen Diskriminierungsbegriff im Gegensatz zum Verfassungsrecht enthält, und auf Art. 24 BRK ausstrahlt. Wie oben erläutert, enthält Art. 24 BRK im Kern ein Diskriminierungsverbot. Bereits in Art. 3 BRK ist das Prinzip der Nichtdiskriminierung verankert. Diskriminierung bedeutet nach Art. 2 BRK „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat“, dass das Genießen der Grundfreiheiten verhindert oder beeinträchtigt wird. Ein Kind wird i.S.d. Diskriminierungsverbots benachteiligt, wenn es nicht zur Regelschule zugelassen wird und eine Zuweisung an eine Förderschule nicht zwingend

⁷⁹ Vgl. Jarass, Art. 3, 2011, Rn. 147; BverfGE 96, 288 (304, 308).

⁸⁰ Vgl. VGH Kassel, B. vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09.

geboten ist. Die Beweislast für eine Nichtdiskriminierung obliegt den Behörden. Das BVerfG-Urteil schränkt den Diskriminierungsschutz gleich doppelt ein: Sowohl durch die Gewährung eines Vorbehalts in finanzieller, personeller und organisatorischer Hinsicht als auch durch die Kompensationsmöglichkeit der Benachteiligung durch Fördermaßnahmen. Durch den Einfluss der BRK und speziell des Diskriminierungsverbotes ist diese Auslegung des BVerfG nicht mehr haltbar. Damit wäre einem möglichen Leistungsanspruch der Weg eröffnet.

Des Weiteren gilt für die Auslegung der Grundrechte das Prinzip der optimalen Wirksamkeit. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist so auszulegen, dass es seine optimale Wirkung entfaltet. Die stärkste Wirkung dieses Rechtes wäre eine Gewährung eines Leistungsanspruchs auf eine Beschulung in einer Regelschule.⁸¹ Doch auch hier gilt: Angemessene Vorkehrungen müssen geschaffen sein!

Nach herrschender Meinung enthält Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG keine originären Leistungsansprüche.⁸² Da ein Anspruch aus der BRK selbst nicht bzw. nur durch Konstruktion mit dem akzessorischen Diskriminierungsverbot hergeleitet werden kann, kann die BRK das nationale Verfassungsrecht nicht so stark beeinflussen, dass im Grundgesetz ein Anspruch auf Inklusion verankert ist. Die BRK wirkt nur insofern, dass sich die Ausgestaltung des Behinderungsbegriffs und insbesondere der Schranken geändert haben. Selbst wenn man einen Leistungsanspruch bejahen würde, würden die Schranken das Recht auf Inklusion wieder begrenzen. Allerdings besteht ein Auftrag an die Legislative, die entsprechenden Maßnahmen zur Förderung zugunsten von behinderten Menschen zu schaffen.⁸³

⁸¹ Vgl. Riedel, 2010, S.38; BVerfGE 103, 142 (153).

⁸² Vgl. Osterloh, Art. 3, 2009, Rn. 305.

⁸³ Vgl. Jarass, 2011, Rn. 147.

3.4 Landesgesetz im Schulbereich

Wie oben erläutert, bedarf Art. 24 BRK der Konkretisierung, um direkt einen Zulassungsanspruch für den Besuch der Regelschule zu gewährleisten. Es gibt Unterschiede in landesgesetzlichen Regelungen bezüglich der Intensität des Umsetzungsgrads. In den Bundesländern Hamburg, Bremen und Thüringen ist bereits ein individueller Anspruch auf inklusive Beschulung geregelt. Zu prüfen ist nun, ob das Schulgesetz Baden-Württemberg bereits einen solchen Anspruch beinhaltet.

Auch das Landesrecht muss menschenrechtskonform ausgelegt werden,⁸⁴ da sonst das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG verletzt wird. Einige Grundprinzipien müssten im Schulgesetz enthalten sein, um den Voraussetzungen des Art. 24 Abs. 1 S. 2 BRK gerecht zu werden.⁸⁵ Der inklusiven Beschulung müsste ein Vorrang eingeräumt werden. Ohne eine Verpflichtung zum Ausbau der Kapazitäten ist der Vorrang allerdings sinnlos.⁸⁶ Grundsätzlich sollte der Individualanspruch auf Inklusion vorbehaltlos gelten. Bildungs- und Lehrpläne sowie Studien- und Prüfungsordnungen müssten an die Inklusionsanforderungen angepasst werden. Zwingend erforderlich ist zudem ein zieldifferenten Unterricht, um alle Kinder auch in den gemeinsamen Unterricht einzubeziehen, sowie eine inklusionsgerechte Ausstattung. Der zieldifferente Unterricht erfordert wiederum qualifizierte Lehrkräfte und deren Fortbildung.

In § 15 Abs. 4 SchG BW ist die sonderpädagogische Förderung wie folgt gesetzlich verankert: *„Die Förderung behinderter Schüler ist auch Aufgabe in den anderen Schularten. Behinderte Schüler werden in allgemeinen Schulen unterrichtet, wenn sie aufgrund der gegebenen Verhältnisse dem jeweiligen gemeinsamen Bildungsgang in diesen Schulen folgen können. Die allgemeinen Schulen werden hierbei von den Sonderschulen*

⁸⁴ Vgl. Aichele, 2011, S.728.

⁸⁵ Vgl. Faber/Roth, 2010, S.1199f.

⁸⁶ Vgl. Rux, 2009, S.225.

unterstützt.“ Die Formulierung „ist auch Aufgabe“ verdeutlicht, dass dem gemeinsamen Unterricht kein Vorrang eingeräumt wird, sondern grundsätzlich für eine gesonderte Beschulung an Förderschulen plädiert wird. Die Erwähnung der „gegebenen Verhältnissen“ zeigt, dass die Schule ihre Rahmenbedingung nicht an die Anforderungen der Behinderten anpassen muss, sondern die behinderten Schüler mit den Gegebenheiten zurechtkommen müssen. Auch in § 15 Abs. 5 SchG BW wird betont, dass die Bedingung für eine inklusive Beschulung sei, dass man den Leistungsanforderungen der bestimmten Schule gerecht wird. Zwar gewährt § 15 Abs. 6 SchG BW die Einrichtung von Außenklassen, doch hängt dies von dem Einvernehmen des Schulträgers ab, der in seine Entscheidung die vorhandenen räumlichen und sächlichen Möglichkeiten an der Schule einbeziehen wird.⁸⁷ Zudem sind Außenklassen eigentlich auch eine Form der Separierung. Regelungen für zieldifferenten Unterricht sind im baden-württembergischen Schulrecht auch nicht zu erkennen. Zumindest enthält Ziffer 2.3.1 Verwaltungsvorschrift „Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf und Behinderungen“ beispielhafte Ausführungen für einen Nachteilsausgleich. Die in § 82 Abs. 1 und 2 SchG BW i.V.m. § 15 Abs. 1 und 4 SchG BW verankerte Förderschulpflicht steht im Kontrast zu der inklusionsfreundlichen Sichtweise der BRK. Deshalb muss das Schulgesetz für einen Inklusionsanspruch an allgemeinen Schulen entsprechend an den Inklusionsgedanken angepasst werden. In Baden-Württemberg wurde eine Gesetzesänderung auf das Schuljahr 2015/2016 verschoben. Momentan ist ein integrativer Unterricht in Baden-Württemberg nur im Rahmen von Schulversuchen möglich.⁸⁸ Nur an baden-württembergischen Gemeinschaftsschulen ist durch § 8 a Abs. 1 SchG BW bereits der Anspruch auf inklusive Beschulung mit folgendem Wortlaut verankert: „Die

⁸⁷ Vgl. Riedel, 2010, S.41f; Poscher/Langer/Rux, 2008, S.64f.

⁸⁸ Vgl. Rux, 2009, S.221.

Gemeinschaftsschule steht auch Schülern offen, die ein Recht auf den Besuch einer Sonderschule haben.“

Den Ländern wird bei der Umsetzung des Rechts auf Bildung ein Gestaltungsspielraum gewährt. Beispielsweise enthält Art. 24 BRK keine konkreten Vorgaben darüber, ob der Zugang zu den Regelschulen ausnahmslos gewährt werden muss.⁸⁹ Es bleibt z.B. offen, wie mit einem sehr hohen Förderbedarf durch eine starke Mehrfachbehinderung umgegangen werden soll. Deshalb stellt sich die Frage, inwieweit Ablehnungsgründe Inhalt der Gesetzesänderung sein dürfen. Wenn die Ablehnungsgründe den zulässigen Schranken der BRK entsprechen, sind die Gesetzesänderungen konventionskonform (siehe 3.1.4). Alle Bundesländer außer Hamburg haben die Verpflichtung zur Inklusion unter den Vorbehalt gestellt, dass gemeinsamer Unterricht je nach den sächlichen, personellen und räumlichen Voraussetzungen möglich ist. Rheinland-Pfalz stellt als Bedingung, dass die organisatorischen Voraussetzungen gegeben sind (§ 3 Abs. 5 SchG, § 1 Abs. 8 S. 2 und 3 SoSchO). Baden-Württemberg geht als einziges Bundesland von einem finanziellen Vorbehalt aus (Ziffer 3.1 und 4.5 Verwaltungsvorschrift „Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf und Behinderungen“). Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt sowie Niedersachsen gewährleisten Inklusion nur, wenn die Kapazitäten vorhanden sind (Kapazitätsvorbehalt). Jeglicher Vorbehalt ist bei Berücksichtigung des völkerrechtlichen Maßstabs der BRK unzulässig bzw. nur unter sehr engen Grenzen anwendbar.

Die Grenzen des Kindeswohls⁹⁰ bzw. der Rechte Dritter⁹¹ der BRK wurden in einigen Landesgesetzen bereits aufgenommen. Bayern setzt bei Inanspruchnahme der Schrankenregelung voraus, dass die „vorhandenen

⁸⁹ Vgl. Faber/Roth, 2010, S.1197; VGH Kassel, B. vom 12.11.2009 – 7 B 2763/09.

⁹⁰ Vgl. § 41 Abs. 5 Nr.1 BayEUG; § 59 Abs. 5 SchG Nds; § 19 Abs. 7 SchG NRW.

⁹¹ Vgl. § 41 Abs. 5 Nr.2 BayEUG; § 69 Abs. 2 SchG Nds; § 70a Abs. 4 BremSchG.

Unterstützungsmöglichkeiten“ nicht ausreichen (§ 41 Abs. 5 BayEUG). Das Schulgesetz Nordrhein-Westfalen deutet an, dass das Kindeswohl betroffen ist, „wenn ein Schüler nicht zielgleich unterrichtet werden kann“. Die Rechte Dritter müssen „erheblich beeinträchtigt“ sein. In Niedersachsen greifen die Rechte Dritter, „wenn sie die Sicherheit von Menschen ernstlich gefährden oder den Schulbetrieb nachhaltig und schwer beeinträchtigen“. Bremen setzt die Grenze bei Schülern, „die durch ihr Verhalten während des Schulbesuchs die Sicherheit von Menschen erheblich gefährden oder den Schulbetrieb nachhaltig und schwer beeinträchtigen“. Allerdings ist die Zuweisung an die Förderschule nur rechtmäßig, „wenn eine Änderung des schulischen Verhaltens für die Zukunft nicht erwartet werden kann und eine vorübergehende Zuweisung an ein regionales Unterstützungszentrum erfolglos geblieben ist oder mit hoher Wahrscheinlichkeit voraussichtlich nicht erfolgreich sein wird“. Wie oben erläutert, sind die Schranken des Kindeswohls und der Rechte Dritter nach strenger Beweisführung zulässig (siehe 3.1.4).

Das Schulgesetz Baden-Württembergs stimmt nicht mit den Anforderungen des Art. 24 BRK, d.h. dem Inklusionsgedanken, überein. Die Länder sind als Gesetzgeber (Art. 70 GG) jedoch zur Umsetzung verpflichtet. Diese Verpflichtung hat seinen Ursprung im Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Daraus leitet sich wiederum der Grundsatz der Bundestreue ab. Bundesfreundliches Verhalten impliziert zudem ein zeitnahes Umsetzen, was auch durch den Progressionsvorbehalt in Art. 4 Abs. 2 BRK verankert ist.⁹² Wird der Bundestreue zuwider gehandelt, kann der Bund im Rahmen des Bundeszwanges Länder zu der Umsetzung verpflichten. Gemäß Art. 104a Abs. 6 S. 1 GG haben die Länder für einen völkerrechtlichen Verstoß zu haften. Aufgrund des Art. 6 Abs. 3 Fakultativprotokolls könnte die Länder sogar eine Schadensersatzpflicht treffen.⁹³

⁹² Vgl. Riedel, 2010, S. 35f.

⁹³ Vgl. Kotzur/Richter, 2012, S.91.

4 Herausforderungen durch den Rechtsanspruch

In Baden-Württemberg wurde bei Gemeinschaftsschulen der Rechtsanspruch auf Inklusion bereits im Gesetz verankert. Wenn dieser Rechtsanspruch übergreifend für alle Schularten geltend gemacht werden kann (Umsetzung zwingend wegen des Progressionsvorbehalts in Art. 4 Abs. 2 BRK und dem Grundsatz der Bundestreue), stellt das Thema Inklusion für alle Beteiligten eine große Herausforderung dar. Die Landesregierung Baden-Württemberg hat vor der Schulgesetzänderung mit einem Rechtsanspruch für Inklusion sogenannte Schulversuche gemäß § 22 SchG BW in Schwerpunktregionen eingerichtet. Im Schuljahr 2010/2011 wurden in den Regionen Stuttgart, Mannheim, Freiburg, Konstanz und Biberach die Schulversuche gestartet. Mittlerweile liegen Zwischen- und Endbericht sowie eine Stellungnahme des Städtetags vor. Sowohl der Zwischen- und Endbericht lassen die Fragen bezüglich Umsetzung und Finanzierung der Inklusion für Kommunen überwiegend unbeantwortet. Auch die 2014 erarbeiteten Eckpunkte zur Änderung des Schulgesetzes gehen nicht konkret auf die Problempunkte ein. Deshalb beschäftigt sich diese Bachelorarbeit mit der Perspektive der Kommunen, die als Schulträger für die Aufrechterhaltung der Gebäude, die Ausstattung und das nichtpädagogische Personal sowie Betreuungsangebote verantwortlich sind (§§ 27, 28, 48 SchG BW). Die Realität hat gezeigt, dass die Ressourcen sowohl räumlich als auch personell begrenzt sind.

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Voraussetzungen und Anforderungen personeller und räumlicher Art sich durch Inklusion ändern werden und wie diese Probleme bewältigt werden könnten.

4.1 Personelle Ressourcen

Der Expertenrat empfiehlt, das Personal zielgerichtet in ihren Qualifikationsbereichen einzusetzen, um die beste Wirkung zu erzielen.⁹⁴

⁹⁴ Vgl. Kultusministerium, 2010, S.11.

Wie oben bereits erwähnt, sind die Kommunen als Schulträger für das nichtlehrende Personal zuständig. Das schließt Hausmeister, Techniker, Reinigungspersonal und Sekretärinnen (§ 48 SchG BW) sowie Personal in der Stadtverwaltung, Schulsozialarbeiter und Betreuungspersonal mit ein. Die Inklusion wird eine Erweiterung des Aufgabenbereichs des Personals mit sich bringen, da durch die Betreuung behinderter Kinder ein höheres Maß an Verwaltungsarbeiten, aber auch mehr Aufwand im technischen, sozialen und sanitären Bereich entsteht. Grund dafür ist die Dimension an Behinderungen, die von Körper- über Geistigbehinderungen bis zu Lern- und Sprachschwierigkeiten reicht. Es werden Schüler mit Entwicklungsstörungen, Seh- und Hörbehinderte, Autisten und ADHS-Schüler und anderen körperlichen wie geistigen Einschränkungen die Schulen besuchen. Jede Schule muss im Idealfall auf eine Vielzahl von Behinderungen oder Fällen von Mehrfachbehinderungen vorbereitet sein und in der Konsequenz auch das Personal. Im Einzelnen bedeutet dies:

Der Arbeitsaufwand für Hausmeister und Techniker wird steigen, da z.B. Aufzüge und spezielle technische Ausrüstungen gewartet und erhöhte Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden müssen. Bei den Sekretärinnen ist ein weiterer Verwaltungsaufwand zu erwarten, da sie nun zusätzlich zu der normalen Schülerakte die Krankheits- und Kontaktdaten der jeweiligen Schüler dokumentieren müssen, um bei spontanen Notfällen adäquat reagieren zu können (Herzfehler, Epilepsie). Das Sekretariat wird außerdem als Ansprechpartner für betroffene Eltern rund um Inklusion dienen. Bei den Betreuungskräften während der Mittags- oder Nachmittagsbetreuung und ggf. Ferienbetreuung erhöhen sich die Anforderungen im sonderpädagogischen Bereich. Es stellt sich die Frage, ob nicht sogar eine Ausbildung mit sonderpädagogischem Bezug zwingend erforderlich sein wird, da die Ganztagsbetreuung zunehmend flächendeckend ausgestaltet werden soll. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen bezüglich Medikation, Allergien und Diätessen, die hier nicht näher ausgeführt werden.

Die Schulsozialarbeiter und Schulpsychologen werden in unterstützender Funktion eng mit Sozialpädagogen zusammenarbeiten. Ihr Aufgabenfeld umfasst sowohl Einzelfallhilfe als auch die Sicherung des Klassenzusammenhalts in Form von Konfliktlösungen zwischen behinderten und nichtbehinderten Schülern. Denkbar ist auch die Übernahme von Hausaufgabenbetreuung, da behinderte Kinder oft einen größeren Hilfebedarf z.B. durch Lernschwierigkeiten haben.

Die Umsetzung der Inklusion wird auch einen Mehraufwand für das Personal des Schulträgers mit sich bringen. Neben der Beteiligung beim Verfahren und Beratung der Eltern müssen die sächlichen und baulichen Voraussetzungen an den Schulen geschaffen werden. Dies bedeutet, dass die Anzahl der Beschaffungsvorgänge z.B. Anschaffung von behindertengerechtem Mobiliar steigen wird und auch Umbaumaßnahmen geplant und durchgeführt werden müssen. Des Weiteren muss der Schulträger eine Schülerbeförderung einrichten, wenn eine Beschulung vor Ort nicht möglich ist und sich ggf. mit Nachbargemeinden bzgl. einer gemeinsamen Schulentwicklung abstimmen.⁹⁵

Selbstverständlich darf das Lehrpersonal nicht unerwähnt bleiben – auch wenn es nicht zum Aufgabenbereich des Schulträgers zählt. Denn die Lehrer haben als Pädagogen direkten Einfluss auf die Art und Weise der inklusiven Beschulung. Um einer erfolgreichen inklusiven Pädagogik der Lehrer nicht im Wege zu stehen, sollte die Umgebung durch den Schulträger sowohl personell als auch räumlich inklusionsfördernd eingerichtet sein.

Für die Effektivität der personellen Ressourcen müssen eine entsprechende Qualifizierung und eine Bewusstseinsbildung des Personals stattfinden. Wichtig ist zunächst, dass sich das bereits bestehende Personal an den Schulen die entsprechenden Qualifikationen aneignet. Denn es wird eine Menge unterschiedlicher Förderbedarfe

⁹⁵ Im Gespräch mit Frau Schmidt am 19.06.2014 (siehe Anlage 2).

geben, für die verschiedenste Qualifikationen erforderlich sein werden. Empfohlen wird eine gemeinsame überörtliche und vielseitige Fortbildung,⁹⁶ aber auch spezifische Fortbildungen, um den Anforderungen gerecht zu werden. Selbst wenn das nichtlehrende Personal die Inklusionskinder nicht unterrichten muss, so ergeben sich doch viele Berührungspunkte, in denen es Verantwortung übernehmen muss. Nur bei guter personeller Auswahl, was eine Qualifizierung des Personals voraussetzt, wird das Ziel einer „adäquate[n] Realisierung des Bildungs- und Erziehungsauftrags“ erreicht.⁹⁷ Das Personal einer Schule kann jedoch nicht über alle Qualifikationen verfügen. Deshalb sind Kooperationen mit anderen Schulen und der Austausch von Personal empfehlenswert.⁹⁸ Im Gleichklang mit der Qualifizierung muss auch eine Bewusstseinsbildung⁹⁹ einhergehen. Dies gibt bereits Art. 8 BRK vor. Ohne eine inklusive Haltung des Personals an Schulen kann Inklusion nicht gelingen. Den Behinderten muss Respekt und Anerkennung entgegengebracht werden. Wenn eine positive Einstellung zu Inklusion beim Personal vorhanden ist, werden auch die nichtbehinderten Mitschüler das Anderssein der Behinderten akzeptieren und weniger mit Vorurteilen reagieren.

Forschungen belegen, dass Inklusion erst dann funktioniert, wenn „Unterstützungsbedürfnisse [...] wahrgenommen werden“ und zwar von allen Beteiligten.¹⁰⁰ Dies ist jedoch nur dann gegeben, wenn genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Mit folgenden Maßnahmen könnte die Personalausstattung optimiert werden:

⁹⁶ Vgl. Klemm/Preuss-Lausitz, 2011, S.93; Preuss-Lausitz, 2011, S.151.

⁹⁷ Blum/Diegelmann, 2013, S.9.

⁹⁸ Vgl. Klauß/Sliwka, 2013, S.40.

⁹⁹ Vgl. Kultusministerium, 2010, S.3.

¹⁰⁰ Vgl. Lelgemann, 2014, S.122.

- Zivildienstleistende und junge Menschen, die durch ein Freiwilliges Soziales Jahr Erfahrung sammeln möchten, könnten zur Unterstützung in der Betreuung als Assistenzkräfte eingesetzt werden. Sie könnten z.B. direkter Ansprechpartner für ein behindertes Kind sein.
- Schulbegleiter,¹⁰¹ auch Integrationshelfer genannt, könnten die Inklusionskinder unterstützen und auf ihre speziellen Bedürfnisse eingehen. Bisher ist die Finanzierung dieser Integrationshelfer strittig. Derzeit kommen die Stadt- und Landkreise als Sozialhilfeträger bzw. die Autismuszentren für die Kosten auf. Das Gutachten von Kepert und Pattar, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl,¹⁰² zeigt, dass die Anstellung von Schulbegleitern je nach deren Aufgabenbereich zum Kernbereich pädagogischer Arbeit zählt. Die Schule und damit das Land sind verpflichtet, die Gewährleistung von Schulbegleitern sicherzustellen. Deshalb könnten in Zukunft Ansprüche der Stadt- und Landkreise gegen das Land geltend gemacht werden. Die Anstellung von Schulbegleitern kann auch beim Schulträger erfolgen, ist aber nicht deren Pflichtaufgabe.
- Des Weiteren wäre die Einbeziehung von außerschulischen Partnern z.B. Eltern oder ehrenamtlichen Helfern möglich. Beim Ganztagsbetrieb könnten auch Vereine die Freizeit mitgestalten (Praxisbeispiel: Heinrich-Zille-Grundschule in Berlin).¹⁰³ Denkbar wären außerdem ehrenamtliche Sanitäter, da die Zahl an Notfällen steigen wird (Epilepsiefälle) oder Therapeuten wie Logopäden, die sich intensiv um die einzelnen Bedürfnisse der Kinder kümmern. Die Marion-Dönhoff-Realschule in Pulheim kooperiert z.B. mit der

¹⁰¹ Vgl. Knuf, 2012, S.91ff.

¹⁰² Vgl. Kepert/Pattar, 2014, S.84f.

¹⁰³ Vgl. Ebel/Hollenbach/Müncher, 2011, S.120ff.

Jugendhilfe, die ihnen außerschulische Lernorte für ein Sozialtraining anbietet.¹⁰⁴

Festzuhalten ist, dass „die Kompensation der fehlenden pädagogischen Ressourcen [...] keine kommunale Aufgabe“ ist.¹⁰⁵

4.2 Schulbau und Ausstattung

Inklusion kann nur gelingen, wenn die „Schulanlage in ihrer Größe und Gestaltung funktional, nutzerfreundlich und barrierefrei“ ist.¹⁰⁶ Dies kann man erreichen, indem die technische und bauliche Situation der Schulen verbessert wird.

Fraglich ist zunächst, wie Barrierefreiheit definiert wird und was es im Kontext mit den räumlichen Anforderungen bedeutet. Barrierefreiheit reicht von rollstuhlgerechtem Bau und Gewährung von technischen Hilfsmitteln über barrierefreie Sprache und Kommunikation bis hin zur Freiheit von Vorurteilen und Diskriminierung. Die Verpflichtung zur Barrierefreiheit ist, wie dargestellt, sehr weitgreifend. In Inklusionsaspekten beinhaltet dies neben der klassischen Barrierefreiheit auch einen zieldifferenzierten Unterricht, einen Nachteilsausgleich bei Prüfungen und Hilfestellungen für geistig-behinderte Kinder.¹⁰⁷ Ziel der Barrierefreiheit ist es, dass die Schüler in alle Bereiche der Schule ohne Unterstützung gelangen können. Dies umfasst auch barrierefreie Außenanlagen¹⁰⁸ wie z.B. behindertengerechte Sport- und Spielgeräte. Falls Barrierefreiheit nicht sofort gewährleistet werden kann, müssen provisorische Lösungen gefunden werden. So könnte man zum Beispiel die Klassen mit Inklusionskindern in Räume im Erdgeschoss unterrichten. Falls Fachräume nicht ebenerdig vorhanden sind, könnten Mitschüler oder

¹⁰⁴ Vgl. Hövel-BurckhArt., 2014, S.202ff.

¹⁰⁵ Städtetag Baden-Württemberg, Stellungnahme zum Endbericht, 2013, S.6.

¹⁰⁶ Blum/Diegelmann, 2013, S.9.

¹⁰⁷ Vgl. Reich, 2012, S.212.

¹⁰⁸ Vgl. Lelgemann, 2014, S.123.

Lehrkräfte dem behinderten Kind ins nächste Stockwerk helfen, bis entsprechende Baumaßnahmen beendet sind.

Die Barrierefreiheit hinsichtlich der Gebäudestruktur ist keine Voraussetzung, die aufgrund der Einführung von Inklusion zu schaffen ist. Für Neubauten von öffentlichen Gebäuden gilt bereits die Verpflichtung der baulichen Barrierefreiheit (Rampen, rollstuhlgerechte sanitäre Anlagen etc.) wegen der gesetzlichen Verpflichtung aus § 4 Behindertengleichstellungsgesetz. Auch die Landesbauordnung Baden-Württemberg schreibt einen barrierefreien Bau für schulische Anlagen vor (§ 39 Abs. 2 LBO). Seit 2009 verpflichtet auch die BRK in Art. 9 zur Herstellung von Barrierefreiheit. Auf langfristige Sicht sollten deshalb alle – auch bereits bestehende – Schulgebäude auf Barrierefreiheit umrüsten. Ein Problem könnte sich beim Umbau von alten Gebäuden ergeben, die unter Denkmalschutz stehen und bei denen beispielsweise ein Aufzug nicht ins Gebäude integrierbar ist.

Nicht immer ist gleich ein Neubau oder großzügiger Umbau erforderlich, auch breite Flure können als Arbeitszonen für Kleingruppen verwendet werden. Im Fall eines Neu- oder Umbaus ist die Kommunikation zwischen den Beteiligten der zentrale Erfolgsfaktor. Der Schulträger als Bauherr muss mit den anderen Beteiligten (Architekt und Schule) kooperieren. Richtlinien unterstützen den Bauprozess, indem sie inklusionsgerechtes Bauen konkretisieren.¹⁰⁹ In Baden-Württemberg werden derzeit die Schulbauförderrichtlinien überarbeitet. Der Entwurf für Empfehlungen der neuen Schulbauförderrichtlinie sieht eine Berücksichtigung der Inklusionskriterien vor.

Grundsätzlich sollte sich die Schule von der Klassenraum-Flur-Schule hin zu einer offenen Schule entwickeln. Altenmüllers Untersuchung über den Schulbau in Finnland zeigt die Korrelation zwischen Lernerfolg und Raumumgebung. Im Blick auf das Gelingen von Inklusion ist eine

¹⁰⁹ Als Beispiel für eine inklusionsorientierte Richtlinie ist die der Stadt Köln anzusehen.

Raumgestaltung zu schaffen, welche den größtmöglichen Lernerfolg sicherstellt. Die Raumgestaltung der Sonderschulen zeigt, dass die klassische Barrierefreiheit allein nicht genügt. Sonderschulen verfügen über eine großzügige Flächeneinteilung und diverse Räume, da Behinderte mehr Bewegungsfreiheit und Rückzugsmöglichkeiten für Ruhezeiten benötigen und zudem individuelle Bedürfnisse haben. Unterrichtsräume sollten deshalb über Nebenräume für die Ruhe- und Spielphase verfügen oder als Gruppenraum für Einzel- und Kleingruppenförderung mit unterschiedlichen Sitzkombinationen ausgestaltet sein. Diese variantenreiche Raumgestaltung kann mit der sogenannten Clusterkonstruktion erreicht werden, mit der man die Räume beliebig verändern kann, je nachdem für welchen Zweck sie benötigt werden. Um den speziellen Bedürfnissen der Behinderten gerecht zu werden, sollten Sanitätsräume, Pflegeräume mit Waschmöglichkeiten oder Therapieräume mit der entsprechenden Ausstattung (Logopädie etc.) vorhanden sein.¹¹⁰

Auf lange Sicht werden in den Schulen aufgrund der sinkenden Schülerzahl (Demographie) genügend Räume vorhanden sein.¹¹¹ Sollten im Moment noch keine ausreichenden Räumlichkeiten vorhanden sein, könnte man z.B. in einer benachbarten Schule eine Außenstelle einrichten. Manchmal können bereits durch einfache Verbesserungsmaßnahmen Erleichterungen für die behinderten Schüler geschaffen werden: Zur Orientierung im Schulgebäude ist eine übersichtliche bauliche Struktur förderlich. Betont werden könnte dies z.B. durch farbige Linien auf dem Boden, die zu den Fachräumen führen oder Bilder an markanten Punkten. Die Einrichtung von Leitsystemen für sehbehinderte Schüler erleichtert deren Orientierung im Schulalltag.

¹¹⁰ Vgl. Imhäuser, 2014, S.147-159.

¹¹¹ Vgl. Will, 2013, S.23.

Der Schulträger ist auch für die sächliche Ausstattung der Schule zuständig. Für Inklusion muss die Sachausstattung ergänzt werden, damit die Schüler richtig am Unterrichtsgeschehen teilnehmen können. Dazu gehören behindertengerechte Lernmittel (sonderpädagogisches Unterrichtsmaterial) und technische Hilfsmittel beispielsweise für Hör- oder Sehbehinderte. Bei technischen Hilfsmitteln sind oft auch die Krankenkassen Kostenträger. Bei schlechter Haushaltslage könnten auch Firmen als Drittgeldgeber durch Sachspenden (wie z.B. für Toilettensitze) den Schulträger unterstützen.¹¹² Es sollten Standards für die inklusionsgerechte Ausstattung festgelegt werden, um verbindliche Vorgaben zu haben.

Inklusive Bildung wird sich aufgrund mangelnder Ressourcen nur im stufenweisen Ausbau realisieren lassen. Zunächst wird sich jede Schule individuell auf ihren Förderbedarf einrichten und die entsprechende Barrierefreiheit schaffen. Ein weit verbreiteter Lösungsansatz ist deshalb die Einrichtung der sogenannten Schwerpunktschulen.¹¹³ Ziel dieser Schulen ist es, Ressourcen zu bündeln, um deren Verfügbarkeit nicht an jedem Standort gewährleisten zu müssen und möglichst schnell eine inklusive Beschulung an Regelschulen zu erreichen. Allerdings kann dies nur eine Lösung für die Übergangszeit sein, denn eigentlich gilt Inklusion für alle Schulen. Der Aufbau von Schwerpunktschulen darf keinesfalls dazu führen, dass andere Schulen keine Inklusionsmöglichkeiten einrichten oder dass die wohnortnahe Beschulung nicht mehr gewährleistet ist. Für den Erfolg der Schwerpunktschulen ist es wichtig, dass dies innerhalb der Regionen gemeinsam geplant und festgelegt wird. Für inklusive Bildungsangebote von Hörbehinderten hat sich dieser Lösungsansatz schon bewährt.¹¹⁴ In Baden-Württemberg wird das Modell der Schwerpunktschulen nicht verfolgt, sondern für eine

¹¹² Vgl. Heyl/Janz/Trumpp/Seifried, 2013, S.74.

¹¹³ Vgl. Hebborn, 2014, S.63.

¹¹⁴ Vgl. Kultusministerium, 2013, S.12.

„gruppenbezogene Inklusion als Regelfall“ plädiert.¹¹⁵ Unter gruppenbezogener Inklusion versteht man, dass mehrere behinderte Schüler dieselbe allgemeine Schule besuchen. Der Kreis dieser allgemeinen Schulen wechselt im Vergleich zu Schwerpunktschulen jährlich. Durch diesen Wechsel werden noch mehr Ressourcen benötigt und der organisatorische Aufwand steigt. Dieses Konzept ist noch weniger umsetzbar als das Konzept der Schwerpunktschulen. Allerdings würde es den Nachteil der Schwerpunktschulen, dass nicht alle Schulen auf Inklusion vorbereitet sind, beseitigen. Außerdem hätte es den Vorteil, dass sich die Behinderte in einer Peers-Group mit anderen Behinderten nicht als Außenseiter fühlen und dabei trotzdem Kontakte und Beziehungen zu Nichtbehinderten knüpfen können.

5 Finanzierung

Die Finanzierung der Inklusion ist die größte Herausforderung für den Schulträger. Ist die Finanzierung gelöst, können die praktischen Herausforderungen erheblich einfacher bewältigt werden.

Es gibt unterschiedliche Auffassungen bei der Frage, wie sich die Kosten aufgrund der Inklusionsaufgaben für die Schulträger entwickeln werden. Neben Personal-, Ausstattungs- und Baukosten fallen auch Ausgaben für Schülerbeförderung an, welche in dieser Betrachtung jedoch keine Berücksichtigung finden.

Internationale Studien belegen, dass durch ein inklusives Bildungssystem langfristig weniger Kosten entstehen.¹¹⁶ Durch das Schließen von Sonderschulen werden die Kosten für Hausmeister und Sekretärinnen sinken und Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsausgaben für die Sonderschulen entfallen, da die Gebäude nicht mehr aufrechterhalten

¹¹⁵ Vgl. Städtetag Baden-Württemberg, Bewertung der Eckpunkte, 2014.

¹¹⁶ Vgl. UN-Handbook for Parliamentarians, 2007, S.84f.

werden müssen. Diese Einsparungen könnten für „regionale Beratungszentren kostenneutral gegenfinanziert werden“.¹¹⁷

Diese Kostenentwicklung setzt allerdings voraus, dass das Sonderschulsystem aufgegeben wird, was auch die Verfasser der BRK als Annahme zugrunde gelegt haben.¹¹⁸ In Baden-Württemberg entschied man sich, den Eltern ein qualifiziertes Wahlrecht einzuräumen, das heißt, sie können zwischen einer Beschulung auf eine Sonderschule und auf eine Regelschule wählen. Die parallele Aufrechterhaltung von Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ) als ehemalige Sonderschulen und allgemeinen Schulen verursacht eine Kostenexplosion.¹¹⁹ Deshalb wäre es sinnvoll, die Ressourcen und das Know-How der SBBZ in unterstützender Weise weiterhin zu nutzen. Angelehnt an das Schleswig-Holsteiner Modell „Schule ohne Schüler“ könnten Sonderschulen als Fortbildungszentrum für die Fachkräfte an den allg. Schulen dienen. Außerdem könnte dort ein Zentrum für Ausstattungsgegenstände wie rollstuhlgerechte Möbel oder Medien aller Art, falls diese nicht selbst an der Sonderschule benötigt werden, eingerichtet werden.¹²⁰ Langfristig wird eine solche parallele Entwicklung nicht flächendeckend haltbar sein, da dies weder organisierbar noch finanzierbar ist. Höchstens in Kernstädten mit größerer Bevölkerungsdichte könnte das Parallelsystem überleben.¹²¹ Eine Kostenreduktion könnte es nur dann geben, wenn die Schülerzahlen an SBBZ durch Inklusionsangebote an allgemeinen Schulen so stark sinken, dass man einige Sonderschulen schließen und Personalstellen streichen könnte. Von dem Abbau von Sonderschulen betroffen sind vor allem Hausmeisterstellen. Mitarbeiter der Sekretariate könnten an die

¹¹⁷ Preuss-Lausitz, 2011, S.152.

¹¹⁸ Vgl. Rux, 2009, S.224.

¹¹⁹ Vgl. Hebborn, 2014, S.65.

¹²⁰ Vgl. Klemm/Preuss-Lausitz, 2011, S.91f; Preuss-Lausitz, 2011, S.152.

¹²¹ Vgl. Weishaupt, 2010, S.22.

allgemeinen Schulen für Inklusionstätigkeiten wechseln. Aufgrund des eingeräumten Wahlrechts muss jedoch auch eine potentielle Beschulung an einer Sonderschule in der Umgebung gewährleistet sein. Es ist von steigenden Inklusionsanteilen an allen Schulen auszugehen, da durch die Werbung für Inklusion gemäß Art. 8 BRK mehr Eltern ihre behinderten Kinder für den Inklusionsunterricht anmelden werden.¹²²

Bezüglich der Höhe der Kosten von Inklusion gibt es zwei Gutachten aus Nordrhein-Westfalen¹²³ – Alexandra Schwarz u.a., Universität Wuppertal (Juli 2013) und Klaus Klemm (Januar 2014) – mit jeweils unterschiedlichen Ergebnissen, die jedoch nicht flächendeckend innerhalb Nordrhein-Westfalens gelten und auch für Baden-Württemberg nicht anwendbar sind. Grund dafür ist, dass beim Gutachten von Schwarz, die für Inklusion relevanten Parameter selbst gewählt wurden, wie z.B. einen Differenzierungsraum pro zwei Klassen, und sich dadurch als Ergebnis enorm hohe Kosten ergeben haben. Klemm hat sich bei seinem Gutachten mehr an die gesetzlichen Vorgaben gehalten, allerdings gelten auch seine Zahlen nur für die dem Gutachten zugrunde liegende spezifische Region. Grundsätzlich gilt, dass bei einer Berechnung der Ausgaben alle Inklusionsstandorte und alle Ausgabenarten der beteiligten Kostenträger mit einbezogen werden müssen.¹²⁴

Eine realistische Aussage über die tatsächlich anfallenden Kosten von Inklusion kann bis jetzt nicht getroffen werden, da es bezüglich der Festlegung von Standards für die Inklusion große regionale Unterschiede gibt.¹²⁵

¹²² Vgl. Rux, 2009, S.227.

¹²³ Vgl. Makles/Tarazona/Schneider/Schwarz/Weishaupt, 2013; Klemm, 2014.

¹²⁴ Vgl. Preuss-Lausitz, 2014, S.13; <http://www.spiegel.de/schulspiegel/inklusion-nrw-streitet-um-integration-behinderter-kinder-a-952634.html> [10.06.2014].

¹²⁵ Vgl. Katzenbach/Schnell, 2012, S.28.

Die Finanzsituation in Baden-Württemberg gestaltet sich wie folgt: Eine Kostenschätzung für pauschalisierte Mittelzuweisungen ist aufgrund fehlender verbindlicher Daten aus den Schulversuchen noch nicht durchzuführen. Erschwerend kommt hinzu, dass Eltern oft ihr Einverständnis bei der Auswertung von Inklusionsfällen verweigern.¹²⁶ Außerdem sind die Inklusionskosten abhängig von örtlichen Gegebenheiten und der Art der Behinderung. Wenn feststeht, was genau zu einem inklusiven Bildungsangebot gehört, ist eine Einschätzung wohl eher möglich. Es wird vermutet, dass der Inklusionsanteil steigen wird, sobald der Rechtsanspruch im Gesetz verankert ist.

Der Schulträger ist gemäß § 48 Abs. 3 SchG BW verpflichtet, die Kosten für die baulichen Voraussetzungen und nichtpädagogisches Personal zu übernehmen. Der Schulträger erhält zur Erfüllung seiner Aufgabe Sachkostenbeiträge (§ 17 FAG), für Schulbauten Förderbeträge nach den Schulbauförderrichtlinien und wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind auch Zuschüsse für die Betreuungskosten. Diese Beiträge decken nicht die gesamten Kosten. Zu prüfen ist, ob weitere Kosten durch Inklusion entstehen, die zu einer Mehrbelastung der Kostenträger führt, oder ob diese nicht durch diverse Leistungsträger bereits finanziert werden (Schulträger für nichtlehrendes Personal, Schulbauten und Sachausstattung, Jugendhilfeträger § 35a SGB VIII/ Sozialhilfeträger §§ 53ff SGB XII bzw. Autismuszentren für Schulbegleiter (je nach Behinderung), Krankenkassen für technische Hilfsmittel § 33 SGB V). Bei einer solchen Vielzahl an Kostenträgern braucht man gleichsam einen Moderator, der diese Leistungen zusammenführt, sodass als Ergebnis die Inklusion aus einer Hand angeboten werden kann. Eine effektive Ressourcensteuerung ist nur durch klare verbindliche Regelungen über

¹²⁶ Vgl. Städtetag Baden-Württemberg, Rundschreiben zur Pressekonferenz des Kultusministeriums zum Schuljahresbeginn 2013/2014, 2013.

Ausgleich der Kosten zwischen den Leistungsträgern möglich.¹²⁷ Andere Einnahmequellen (z.B. Zuschüsse vom Bund oder Land) müssen gefunden werden, wenn die vorhandenen Leistungsträger nicht alle Kosten decken können. Da die Länder nach Art. 30 GG für das Schulwesen zuständig sind, hat der Bund nach dem Kooperationsverbot (Art. 104 b Abs. 1 GG) nicht das Recht, Zuschüsse an Kommunen für Inklusion, was zum Bildungsbereich gehört, zu leisten. Das Land allerdings ist nach dem Konnexitätsprinzip verpflichtet, den kommunalen Schulträgern einen Belastungsausgleich zu gewähren. Das Konnexitätsprinzip (Art. 104 a Abs. 1 GG) besagt – vereinfacht ausgedrückt – wer bestellt, bezahlt, d.h. wenn das Land mit der Inklusion eine neue Aufgabe einführt, dann muss das Land auch die Finanzierung sicherstellen.¹²⁸ Inwiefern dieser Belastungsausgleich ausgestaltet sein wird, ist noch nicht abschließend geklärt. Der Städtetag hat einen Finanzierungsvorschlag¹²⁹ vorgebracht, in dem eine Budgetregelung (Baubudget und Betriebsbudget) im Inklusionsgesetz für die Anfangszeit vorgeschlagen wird. Die Staatlichen Schulämter erhalten aus Landesmitteln finanzierte Budgets für Inklusionsausgaben. Somit wäre auch das Konnexitätsprinzip gewahrt. Die Staatlichen Schulämter treffen die kostenrelevanten Entscheidungen. Die Verantwortung der Mittelbereitstellung trifft jedoch überwiegend die Schulträger. Das bedeutet, dass eine Zusammenführung der Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung eine zukunftsnahe Erreichung der Inklusion aus einer Hand ermöglicht. Nach drei bis fünf Jahren soll eine Evaluation erfolgen und je nach Ergebnis mit der Budgetregelung fortgefahren oder Pauschalsätze für die Kostenerstattung gesetzlich fixiert werden. Das Land hat sich zu diesem Vorschlag noch nicht geäußert.

¹²⁷ Vgl. Preuss-Lausitz, 2011, S.153.

¹²⁸ Wolfram Höfling hat in seinem Gutachten „Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich“ (2012) Inklusion als neue Aufgabe bejaht. In dieser Arbeit wird nicht genauer auf die Begründung einer Konnexität eingegangen.

¹²⁹ Vgl. Städtetag Baden-Württemberg, Entwurf für Inklusionsfinanzierung, 2013.

Die Finanzierung der Inklusion gestaltet sich so schwierig, weil das deutsche Schulsystem in innere und äußere Schulangelegenheiten gegliedert und damit auch die Finanzierungsverantwortung auf Land und Kommunen aufgeteilt ist. Die Politik sollte hier ihre Aufgabe wahrnehmen und den Prozess zur einheitlichen Finanzierungsverantwortung voranbringen.

6 Fazit und Ausblick

„Die öffentlichen Schulen müssen inklusiv, die inklusiven Schulen öffentlich werden“.¹³⁰ Was sich ganz einfach anhört, ist in der Praxis schwierig zu realisieren. Ein Beispiel für solche praktischen Schwierigkeiten ist die Tatsache, dass der inklusiv beschulte Schüler in Baden-Württemberg weiterhin zur Sonderschule zählt. Für den Brettener Schulbezirk bedeutet dies, dass ein inklusiv beschulter Schüler nur zwei Stunden pro Woche von einem Sonderpädagogen unterrichtet. Trotzdem erhält nicht die allgemeine Schule die Ressourcen, die eigentlich den meisten Aufwand für die Verwirklichung der Inklusion trägt, die Ressourcen, sondern die Förderschule. Das Inklusiv werden von Schulen setzt also verbindliche Regelungen voraus, die an der Praxis ausgerichtet sein müssen, um solche Absurditäten zu vermeiden.

Diese verbindlichen Regelungen müssen Teil des Rechtsanspruchs für gemeinsamen Unterricht im baden-württembergischen Schulrecht sein, der aufgrund der Vorgabe der BRK umgesetzt werden muss. Eine endgültige Entscheidung, ob ein Rechtsanspruch aus der BRK einklagbar ist, kann je nach Argumentation bejaht bzw. verneint werden. Am ehesten könnte sich ein Anspruch aus Art. 24 BRK in Verbindung mit dem akzessorischen Grundsatz aus Art. 5 BRK herleiten. Wie erläutert, beeinflusst die BRK sowohl die Auslegung der Grundrechte als auch des Landesrechts. Selbst wenn kein direkter Leistungsanspruch aus dem GG oder dem Schulgesetz herzuleiten ist, ist doch eine engere

¹³⁰ Vgl. Fuchs, 2009, S.333.

Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Das heißt, dass eine Zuweisung an eine Sonderschule nur im Ausnahmefall gerechtfertigt ist. Die Auslegung verschiebt sich also durch den Grundsatz - Inklusion ist die beste Fördermethode.

Die Schulen sowie Schulträger sind momentan nicht auf die steigenden Inklusionsfälle vorbereitet. Deshalb ist es zunächst vor allem Aufgabe der Politik, einen Kommunikationsprozess zu starten, um die Bereitschaft für Inklusion im Lande zu gewährleisten. Denn zentraler Gelingensfaktor inklusiver Beschulung ist eine positive Grundhaltung und Offenheit gegenüber gemeinsamem Unterricht bei allen Beteiligten. Als weitere Voraussetzung ist die Schaffung von angemessenen Vorkehrungen und einer geklärten finanziellen Situation dringend erforderlich. Denn die Qualität der Förderung darf nicht aus dem Auge verloren werden.

Insbesondere Baden-Württemberg muss an der Lösung der Fragestellungen arbeiten, um – wie geplant – Inklusion zum Schuljahr 2015/2016 verwirklichen zu können.

Literaturverzeichnis

Aichele, Valentin: Die UN-Behindertenrechtskonvention in der gerichtlichen Praxis, in: Anwaltsblatt (AnwBl), 62, 10/2011, S. 727-730.

Banafsche, Minou: Das Recht auf Bildung – im Spannungsfeld von UN-Behindertenrechtskonvention und Grundgesetz, in: Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis, 50, 12/2011, S.677-732.

Bernstorff, Jochen von: Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge, in: Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberufshilfe (RdJB), 59, 2/2011, S.203-217.

Blum, Volker/Diegelmann, Elmar: Die Ziele der UN-Konvention für Behindertenrechte und die Schulentwicklung in Deutschland, in: Blum, Volker/Diegelmann, Elmar: Grundkurs Schulmanagement VI/So kann Inklusion gelingen!, Kronach, 2013, S.1-14.

Deutscher Bundestag (Drucksache 16/10808): Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2008) , Online im WWW unter URL: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/108/1610808.pdf> [Stand: 01.08.2014].

Deutsches Institut für Menschenrechte: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen/Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden, 2005.

Ebel, Christian/Hollenbach, Nicole/Müncher, Angela: Inklusion hat viele Gesichter: Schulen auf dem Weg zum Gemeinsamen Unterricht, in: Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.): Gemeinsam lernen/Auf dem Weg zu einer inklusiven Schule, Gütersloh, 2011, S.100-127.

Faber, Angela/Roth, Verena: Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Schulgesetzgebung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL), 125, 7/2010, S.1193-1204.

Fastenrath, Ulrich/Groh, Thomas: Artikel 59 GG, in: Friauf, Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 22. Erg.Lfg., Berlin, 2007.

Flieger, Petra/Schönwiese, Völker: Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung/Eine Herausforderung für Integrations-

und Inklusionsforschung, in: Flieger, Petra/Schönwiese, Völker (Hrsg.): Menschenrechte-Integration-Inklusion/Aktuelle Perspektiven aus der Forschung, Bad Heilbrunn, 2011, S.27-38.

Fuchs, Harry: UN-Behindertenrechtskonvention: Welcher Handlungsbedarf folgt daraus in Deutschland?, in: Soziale Sicherheit, 10/2009, S.333-335.

Hebborn, Klaus: Inklusion im Schulbereich/Handlungsmöglichkeiten und Gelingensbedingungen aus kommunaler Sicht, in: Kroworsch, Susann (Hrsg.): Inklusion im deutschen Schulsystem/Barrieren und Lösungswege, Berlin, 2014, S.56-67.

Heyl, Vera/Janz, Frauke/Trumpa, Silke/Seifried, Stefanie: Einstellungen zu Inklusion/Präsentation eines Forschungsprojekts, in: Klauß, Theo/Terfloth, Karin (Hrsg.): Besser gemeinsam lernen! Inklusive Schulentwicklung, Heidelberg, 2013, S.61-82.

Höfling, Wolfram: Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich (2012), Online im WWW unter URL: <http://www.staedtetag.de/publikationen/materialien/058949/index.html> [Stand: 27.06.2014].

Hövel-Burckhart, Walburga: Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule: die Marion-Dönhoff-Realschule in der Bildungslandschaft Pulheim, in: Kroworsch, Susann (Hrsg.): Inklusion im deutschen Schulsystem/Barrieren und Lösungswege, Berlin, 2014, S.202-206.

Imhäuser, Karlheinz: Bauliche Voraussetzungen für Inklusion, in: Kroworsch, Susann (Hrsg.): Inklusion im deutschen Schulsystem/Barrieren und Lösungswege, Berlin, 2014, S.147-159.

Jarass, Hans: Artikel 3 GG, in: Jarass, Hans/Pieroth, Bodo (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland/Kommentar, 13. Aufl., München, 2014.

Katzenbach, Dieter/Schnell, Irmtraud: Strukturelle Voraussetzungen inklusiver Bildung, in: Moser, Vera (Hrsg.): Die inklusive Schule/Standards für die Umsetzung, Stuttgart, 2012, S.21-39.

Kepert, Jan/Pattar, Andreas: Schulbegleiterinnen und Schulbegleiter an baden-württembergischen Schulen/Rechtsgutachten zu möglichen Ansprüchen von Trägern der Sozialhilfe gegen das Land Baden-Württemberg wegen der Erbringung von Sozialhilfeleistungen in Form von

Schulbegleiterinnen und Schulbegleitern für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung an Schulen in Baden-Württemberg, Kehl, 2014.

Klauß, Theo/Sliwka, Anne: Schulen entwickeln sich in Richtung Inklusion. Wie kann die Wissenschaft sie unterstützen?, in: Klauß, Theo/Terfloth, Karin (Hrsg.): Besser gemeinsam lernen! Inklusive Schulentwicklung, Heidelberg, 2013, S.29-53.

Klemm, Klaus/Preuss-Lausitz, Ulf: Auf dem Weg zur schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen (2011), Online im WWW unter URL: http://www.dgfe.de/fileadmin/OrdnerRedakteure/Sektionen/Sek06_SondPaed/Studie_Klemm_Preuss-Lausitz_NRW_Inklusionskonzept_2011.pdf [Stand: 16.07.2014].

Klemm, Klaus: Mögliche finanzielle Auswirkungen einer zunehmenden schulischen Inklusion in den Schuljahren 2014/15 bis 2016/17/Analysen am Beispiel der Stadt Krefeld und des Kreises Minden-Lübbecke, Gutachten (2014), Online im WWW unter URL: <http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Inklusion/Gutachten-Klemm/index.html> [Stand: 16.07.2014].

Knuf, Oliver: Von der Schulbegleitung zum Teilhabemanagement, in: Moser, Vera (Hrsg.): Die inklusive Schule/Standards für die Umsetzung, StuttgArt., 2012, S.21-39.

Kotzur, Markus/Richter, Clemens: Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht, in: Welke, Antje (Hrsg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin, 2012, S.81-92.

Krajewski, Markus: Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht, in: Zeitschrift für Bildungsverwaltung (ZBV), 26, 2/2010, S.13-25.

Krajweski, Markus/Bernhard, Thomas: Artikel 24 Bildung, in: Welke, Antje (Hrsg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin, 2012, S.164-175.

Kreutz, Marcus/Lachwitz, Klaus/Trenk-Hinterberger, Peter: Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis/Erläuterungen der Regelungen und Anwendungsgebiete, Köln, 2012.

Kultusministerium: Empfehlungen des Expertenrats „Schulische Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen“ (18.02.2010), 2010.

Kultusministerium: Entwurf für einen Endbericht zum Schulversuch (01.07.2013), 2013.

Landtag Baden-Württemberg (Drucksache 14/4653): Beschlussempfehlungen und Berichte der Fachausschüsse zu Anträgen von Fraktionen und von Abgeordneten (2009), Online im WWW unter URL: http://www2.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/4000/14_4653_d.pdf [06.08.2014].

Latham/Watkins: Völkerrechtliche Fragen des inklusiven Unterrichts in Deutschland im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2009), Online im WWW unter URL: <http://www.gemeinsamleben-rheinlandpfalz.de/KMK.pdf> [Stand: 27.06.2014].

Lelgemann, Reinhard: Strukturen und Beteiligungsformen für eine inklusive Schulentwicklung, in: Kroworsch, Susann (Hrsg.): Inklusion im deutschen Schulsystem/Barrieren und Lösungswege, Berlin, 2014, S.117-128.

Makles, Anna/Tarazona, Mareike/Schneider, Kerstin/Schwarz, Alexandra/Weishaupt, Horst: Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken, 2013.

Masuch, Peter: Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden!, in: Hohmann-Dennhardt, Christine/ Masuch, Peter/Villiger, Mark (Hrsg): Grundrechte und Solidarität/Durchsetzung und Verfahren, Festschrift für Renate Jaeger, Kehl am Rhein, 2011, S. 245-263.

Osterloh, Lerke: Artikel 3 GG, in: Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz/Kommentar, 5.Aufl., München, 2009.

Platter, Julia: Rechtsfragen zur Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention in das brandenburgische Landesrecht (2010), Online im WWW unter URL: <http://www.eine-schule-fuer-alle.info/downloads/13-62-534/2010-10%20Gutachten%20PBD%20zu%20%20%20%20%20UN-Behindertenrechtskommission.pdf> [Stand: 07.07.2014].

Poscher, Ralf/Langer, Thomas/Rux, Johannes: Gutachten zu dem völkerrechtlichen und innerstaatlichen Verpflichtungen aus dem Recht auf Bildung nach Art. 24 des UN-Abkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und zur Vereinbarkeit des deutschen Schulrechts mit

den Vorgaben des Übereinkommens (2008), Online im WWW unter URL: http://www.gew.de/Binaries/Binary48790/080919_BRK_Gutachten_finalKo rr.pdf [Stand: 27.06.2014].

Preuss-Lausitz, Ulf: Möglichkeiten der Gestaltung inklusiver Schulsysteme in Deutschland, in: Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.): Gemeinsam lernen/Auf dem Weg zu einer inklusiven Schule, Gütersloh, 2011, S.141-157.

Preuss-Lausitz, Ulf: Wissenschaftliche Begleitungen der Wege zur inklusiven Schulentwicklung in den Bundesländern/Versuch einer Übersicht (2014), Online im WWW unter URL: https://www.ewi.tu-berlin.de/fileadmin/i49/dokumente/Preuss-Lausitz/Wiss._Begleitung_Inklusion.pdf [Stand: 16.07.2014].

Reich, Kersten (Hrsg.) Inklusion und Bildungsgerechtigkeit, Weinheim/Basel, 2012.

Riedel, Eibe/Arend, Jan-Michael: Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 29, 21/2010, S. 1346-1349.

Riedel, Eibe: Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem (2010), Online im WWW unter URL: http://gemeinsam-leben-nrw.de/sites/default/files/gutachten_riedel.pdf [Stand: 27.06.2014].

Rothfritz, Lauri Philipp: Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen/Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, Frankfurt am Main, 2010.

Rux, Johannes: Kein Handlungsbedarf oder Anlass für eine bildungspolitische Revolution!, in: Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugendberufshilfe (ZfS), 57, 2/2009, S.220-228.

Schneider, Jakob: Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Berlin, 2004.

Schweitzer, Michael: Staatsrecht III, 10. Aufl., Heidelberg u.a., 2010.

Städtetag Baden-Württemberg, Entwurf für eine Inklusionsfinanzierung (10.05.2013), 2013.

Städtetag Baden-Württemberg: Rundschreiben zur Pressekonferenz des Kultusministeriums zum Schuljahresbeginn 2013/2014 (04.09.2013), 2013.

Städtetag Baden-Württemberg: Inklusive Bildungsangebote in Baden-Württemberg/Bewertung der Eckpunkte des KM zur Änderung des Schulgesetzes (24.06.2014), 2014.

Städtetag Baden-Württemberg: Städtetagsstellungnahme zum Endbericht für den Schulversuch „Schulische Bildung junger Menschen mit Behinderung“ (14.10.2013), 2013.

UN-Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol: From Exclusion to Equality/Realizing the rights of persons with disabilities, Genf, 2007.

Weishaupt, Horst: Am Ende des Sonderwegs, in: DJI-Bulletin, 91, 2/2010, S.20-22.

Will, Thomas: Inklusion aus der Sicht des Kreises als Schul-, Jugend- und Sozialhilfeträger, in: Blum, Volker/Diegelmann, Elmar (Hrsg.): Grundkurs Schulmanagement VI/So kann Inklusion gelingen!, Kronach, 2013, S.23-30.

Erklärung zur Bachelorarbeit

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiaterkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann.“

Datum

Unterschrift